CARLOS CRUZADO

JOSÉ M. MOLLINEDO

Capitán Swing

LOS RICOS NO PAGAN IRPF

Claves para afrontar el **debate fiscal**

LOS RICOS NO PAGAN IRPF

Claves para afrontar el **debate fiscal**

CARLOS CRUZADO
JOSÉ M. MOLLINEDO

Capitán Swing

LOS RICOS NO PAGAN IRPF

Claves para afrontar el **debate fiscal**

01

Introducción. La reforma fiscal del 77 y los Pactos de la Moncloa

Como consecuencia de la dictadura franquista, España se sumó a la transición fiscal del siglo XX, que conllevó la implantación de los estados de bienestar en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, con un considerable retraso. Así, hasta finales de los años setenta, tras la reforma fiscal iniciada en 1977, no pasamos página del arcaico, injusto y raquítico sistema tributario de la dictadura, anclado en las claves fiscales del siglo XIX y cuya escasa recaudación se basaba principalmente en la imposición indirecta.

Los Pactos de la Moncloa, de octubre de 1977, establecieron los principios en los que se debería basar la reforma fiscal. Dichos principios se estructuraron en tres partes: una primera dedicada a la imposición sobre las personas físicas, en la que se incluían los impuestos sobre la renta, sobre patrimonio y sobre sucesiones y donaciones; otra dedicada a sociedades e imposición indirecta, respecto de la que ya se avanzaba la futura instauración del IVA, al objeto de alinear el sistema fiscal español con los vigentes en los países europeos que forman parte de las Comunidades (hoy UE); y una tercera referida a la estructura recaudatoria, en la que se reafirmaba la necesidad de acabar con la preponderancia de la imposición indirecta. Se acordó que para el presupuesto de 1978 la recaudación por impuestos directos e indirectos fuera paritaria, así como la tendencia a incrementar la importancia relativa de la imposición progresiva en la financiación del gasto público en los ejercicios futuros.[1]

Dicha reforma, enmarcada en los cambios que se estaban produciendo para la instauración de un régimen democrático, y en paralelo con el proceso de elaboración de nuestra Constitución, se planteó alrededor de un eje fundamental, que fue la reforma de la

imposición personal sobre la renta. En esa reforma se derogó el viejo impuesto sobre la renta que existía en la dictadura, así como los impuestos de producto —cuya suma, en realidad, lo conformaba —, que derivaban en un resultado injusto y regresivo, dado que estos últimos tenían la consideración de mínimos y no daban derecho a devolución en el caso de que, al integrarse, resultara una cuota negativa, lo que afectaba a los perceptores de menores rentas. Y se sustituyó por un impuesto sobre la renta verdaderamente general, único, progresivo y personalizado, siguiendo el modelo existente entonces en toda Europa.[2]

Junto al nuevo impuesto sobre la renta de las personas físicas, la reforma conllevó también un impuesto de sociedades distinto y el impuesto transitorio sobre el patrimonio, que, a pesar de su nombre, se convirtió en un impuesto permanente. El levantamiento del secreto bancario y la introducción del delito fiscal fueron otros activos de la reforma, que se completó, en el pasivo, con una amnistía fiscal que posibilitó la regularización a personas físicas y sociedades de rentas no declaradas anteriormente.

La resistencia de los grandes contribuyentes a una reforma que, en principio, podría resultarles «onerosa» —una resistencia que sigue plenamente vigente en la actualidad—, supuso que finalmente quedara algo descafeinada respecto a la prevista por sus autores, Enrique Fuentes Quintana y Francisco Fernández Ordóñez. Y así, como expone Francisco Comín: «1) se dejaron resquicios para la elusión y el fraude fiscal en los textos legales; 2) se retrasó la introducción de algunos impuestos, lo que desequilibró el sistema fiscal, que exigía todas sus piezas para ser eficiente; y, 3) no se realizó la reforma administrativa ni de la inspección tributaria imprescindible para aplicar la reforma».[3] Esto hizo que persistieran en el nuevo sistema fiscal algunos vicios tradicionales: «El sistema tributario de la democracia siguió siendo regresivo, por el peso de la tributación indirecta (IVA e impuestos especiales) y porque la tributación directa siguió recayendo básicamente sobre los asalariados, básicamente por la sesgada facilidad del fraude fiscal. Los asalariados no podían defraudar en el IRPF ni en las cuotas a la Seguridad Social, mientras que las rentas de autónomos, del capital y de los empresarios tenían amplias vías de evasión. El fraude creó inequidad horizontal, pues permitió la exención parcial de las clases medias (autónomos) y la inequidad vertical, ya que los grupos más ricos tuvieron amplias vías para la “optimización fiscal”».

Este retraso en la adaptación de nuestro sistema tributario a los principios de progresividad (para hacer efectivo el concepto de justicia fiscal al servicio del objetivo de la redistribución de la renta y la riqueza, y de la reducción de las desigualdades) y suficiencia (con la intención de poder atender los gastos necesarios para la instauración y mantenimiento del Estado social y democrático de derecho contemplado en el artículo 1 de nuestra Constitución) hizo que en dicho empeño tropezáramos pronto con el cambio de rumbo que en el ámbito fiscal se empezó a fraguar más allá de nuestras fronteras. Cuando aún no se había consolidado en nuestro país el sistema tributario ligado al establecimiento del estado de bienestar —por aquel entonces ya viejo en Europa—, comenzó a atisbarse la contrarreforma que las tendencias seguidas por los Gobiernos conservadores de carácter neoliberal habían empezado a imponer en los países en los que llegaban al poder, a la que se acabarían sumando también, con algunos matices, los Gobiernos de corte socialdemócrata.

Reagan y Thatcher: la progresividad pasa a segundo plano

Las políticas de Margaret Thatcher en el Reino Unido y Ronald Reagan en Estados Unidos pusieron en valor la teoría neoclásica de la incidencia impositiva, según la cual en el escenario ideal no existirían los impuestos, siendo el mal menor que, de haberlos, fueran indirectos. Para esta teoría, los impuestos directos producen las mayores y más costosas distorsiones en la asignación de recursos. Y en este sentido, se ha venido manteniendo durante años el mantra de que la progresividad tributaria lastraba el crecimiento económico. Mantra y teoría que, a pesar de la falta de evidencias al respecto, impregnó el discurso de las fuerzas políticas mayoritarias en España, que llegaron a competir en algunas campañas electorales por ofrecer rebajas fiscales. Y como muestra, cabe recordar la frase que José Luis Rodríguez Zapatero pronunció en 2003, un año antes de su llegada a la presidencia del Gobierno: «Bajar impuestos es de izquierdas». Una frase que posiblemente matizaría ampliamente en este momento, dado el cambio de discurso que se viene produciendo en los últimos tiempos, no solo en las posiciones políticas situadas a la izquierda, sino incluso, como veremos, en organizaciones de carácter internacional que durante años venían desdeñando la progresividad de los sistemas fiscales.

En septiembre de 2022 tuvimos la oportunidad de ver algo tan insólito hasta ahora como que el FMI, el BCE, la Comisión Europea, la Casa Blanca, la Reserva Federal de Estados Unidos y hasta los mercados mostraran su rechazo a la propuesta de la efímera primera ministra británica Liz Truss de aplicar un gran recorte de impuestos, el mayor en los últimos cincuenta años, que beneficiaba de manera clara a grandes empresas y patrimonios. El argumento utilizado por el Gobierno aludía a «la importancia de que la economía se mueva», rememorando las políticas fiscales de Margaret Thatcher y la denominada «teoría del goteo». Si se bajan impuestos a los «ricos», se acaba beneficiando toda la población, porque aquellos invertirían el dinero ahorrado en impuestos, impulsando de ese modo la economía, el crecimiento del empleo y los salarios. Esta es una teoría que ha quedado bastante desautorizada como consecuencia de los múltiples estudios que años después se han realizado y que concluyen que «la argumentación económica para mantener bajos los impuestos a los ricos es débil» y que «los grandes recortes de impuestos para los ricos, desde los años ochenta sobre todo, han aumentado la desigualdad de ingresos, con todos los problemas que eso conlleva».[4]

A pesar de las reacciones generadas, que conllevaron la salida de Liz Truss del Gobierno tras solo cuarenta y cuatro días en el poder, convirtiéndose en la primera ministra con menos tiempo en el cargo en toda la historia británica, todavía podemos escuchar en nuestro país con cierta insistencia la repetida frase de que donde mejor está el dinero es en el bolsillo de los ciudadanos, defendiendo así la teoría del goteo como política que, pese a las evidencias en su contra, puede «mover la economía» y aumentar la inversión.

Lo cierto es que, a pesar de los nuevos vientos que empiezan a surgir a nivel internacional, tanto los defectos de la reforma que estableció nuestro actual sistema tributario tras la dictadura como ese giro global en las políticas tributarias por el que se empezó a profundizar más en el concepto de eficiencia que en el de equidad nos han llevado a una situación en la que no podemos decir que se cumplan de manera efectiva los principios que según establece el artículo 31.1 de nuestra Constitución deben inspirar nuestro sistema tributario.[5]

La traslación desde la imposición directa a la indirecta —y dentro de la directa, desde las rentas de capital a las del trabajo—, las posibilidades de elusión de las grandes empresas y fortunas, las

amnistías fiscales, la competencia a la baja de las comunidades autónomas —con la práctica desaparición en algunos casos de los impuestos de patrimonio y sucesiones—, así como nuestro déficit en presión fiscal con respecto a la media de la UE, resultan bastante ilustrativos, junto con otras cuestiones que también analizaremos, de la incapacidad de nuestro sistema para reducir las desigualdades y las deficiencias presentes en nuestro modelo de control tributario.

---

[1] Los Pactos de la Moncloa, Servicio Central de Publicaciones, 1977, pp. 12-14. [2] «Hay que decir una vez más que el impuesto sobre la renta que existe en España, llamado Impuesto General sobre la Renta, ni es un impuesto, ni es general, ni es sobre la renta. No es un impuesto sino una suma de impuestos; no es general, sino discriminatorio; no es sobre la renta, porque carece incluso de un concepto fiscal económico moderno de renta, y lo que hoy tratamos de presentar en un impuesto general sobre la renta único, global, sintético, progresivo. Personalizado, de bases comprensivas, de tarifa lineal y basado —quiero subrayarlo— en una extraordinaria moderación. Sus principios de racionalidad, de capacidad de pago con progresividad, de protección de los procesos de ahorro y de inversión productivos, eliminación de distorsiones y de privilegios, son principios fundamentales de un modelo de impuesto que es el que existe hoy en toda Europa, desde los países escandinavos hasta el Mediterráneo; que es el que existe en el mundo anglosajón, que es el que existe en todos los países de economía industrial, moderna y civilizada». Intervención de Francisco Fernández Ordóñez, como ministro de Hacienda, ante la Comisión de Hacienda del Congreso de los Diputados del 9 de febrero de 1978, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 14, 1978. [3] Francisco Comín Comín, «La fiscalidad del estado del bienestar frente a la fiscalidad del franquismo (1940-2016)», en la sesión «La evolución de los sistemas fiscales desde la España medieval a la contemporánea. Objetivos, instrumentos y resultados», Universidad de Málaga, Arca Comunis, 23-24 de junio de 2017. [4] David Hope y Julian Limber, «The Economic Consequences of Major Tax Cuts for the Rich», documento de trabajo n.º 55, LSE, diciembre de 2020. Citado en Jesús Moreno, «¿Sirvieron de algo 50 años de bajadas de impuestos a los ricos? Las insospechadas consecuencias de la teoría del goteo», BBC News Mundo, https://www.bbc.com/mundo/noticias-55650204. [5] «Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá

alcance confiscatorio».

02

La crisis de 2008: ¿vivimos por encima de nuestras posibilidades?

La crisis de 2008

Aún hoy resuena el eco de las palabras pronunciadas a principios de 2008 por el entonces presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, tras unos años de crecimiento económico impulsado por el *boom* inmobiliario: «Uno de los objetivos que voy a plantear a los españoles es superar a Francia en renta per cápita», mientras calificaba el escenario de crisis económica de falacia y catastrofismo, y pronosticaba que en 2008 creceríamos menos que en 2007, pero que en 2009 creceríamos más.[6]

Es cierto que la economía española creció en los cinco años anteriores por encima del 3 % y más que la media europea, y por primera vez se logró un trienio de superávit, alcanzando en 2007 el 1,9 % del PIB. Sin embargo, antes de la crisis de 2008 se produjeron varias señales de alerta que fueron minusvaloradas.

Así, la inflación en España se situó en 2007 en el 4,2 % según el índice de precios al consumo armonizado,[7] superior a la media de la Unión Monetaria Europea (UME), más del doble del objetivo de estabilidad de precios fijado por el Banco Central Europeo (BCE) y la más elevada desde 1995. Autoridades y agentes económicos señalaron que la causa era la subida de precios de los alimentos o la mayor dependencia energética de nuestro país: los precios de los alimentos elaborados y frescos subieron un 7,4 % y un 4,9 %, respectivamente, y los precios de los carburantes y combustibles lo hicieron en un 14,4 %.

Pero estos factores no explicaban por sí solos el diferencial de inflación española con los países europeos, pues el alza de los precios de los alimentos era similar en buena parte de los países de

la UME, y la dependencia energética del Estado español, que se situaba en torno al 85,1 %, era parecida a la de países como Austria, Bélgica o Italia, o incluso inferior a la de Irlanda, Luxemburgo o Portugal, que rondaba el 90 %, y todos ellos presentaban tasas de inflación inferiores a la española.

Desde luego, entre las causas inflacionarias no se contemplaron el exceso de dinero negro en circulación existente en nuestro país ni nuestro mayor porcentaje de economía sumergida.

En aquella época, en nuestro país circulaba más de la cuarta parte de los billetes de 500 euros de la zona euro,[8] lo que representaba un total de 56.438 millones de euros que se movían, en su mayoría, como dinero negro, pues los billetes grandes no eran utilizados habitualmente en el comercio.

El alto nivel de economía sumergida existente en España[9] agravaba el diferencial de precios con nuestros vecinos europeos, al provocar una «espiral de consumo» debida al efecto psicológico de «gastar con más alegría y cuanto antes el dinero negro para darle salida».

Pero el vicepresidente económico, Pedro Solbes, no consideró el aumento de los ingresos que podría recaudarse reduciendo el fraude fiscal y la economía sumergida, lo que podría haber compensado a los ciudadanos más castigados por la pérdida de poder adquisitivo.

Otra señal de alerta desoída fue la desaceleración en las compraventas inmobiliarias que precedió al pinchazo de la burbuja inmobiliaria. Después de unos años de expansión de la venta de vivienda nueva, hasta alcanzar su máximo en 2006 con un espectacular aumento del 57,6 % anual, la venta de vivienda nueva se contrajo un 16,2 % en 2007 y un 14,8 % en 2008, marcando el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, cuyas ventas no remontaron hasta una década después, en 2017.

El estallido de la burbuja inmobiliaria provocó una profunda crisis económica en España que arrastró al sector bancario del país, el cual tuvo que afrontar una gran reestructuración que llevó a la desaparición de un buen número de entidades, particularmente de cajas de ahorro, y a la puesta en marcha de la SAREB, sociedad a la que se transfirieron los activos inmobiliarios problemáticos de los bancos.

España sorteó la ayuda europea de «rescate» a cambio de firmar el Memorando de Entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés), acordado con las autoridades europeas en julio de 2012.

Según el Banco de España,[10] la cifra actualizada a 31 de diciembre de 2017 de las ayudas financieras a la reestructuración del sector financiero ha supuesto 64.349 millones, cifra de la que ya se han deducido los importes recuperados y los importes estimados recuperables en un futuro, y que excluye el importe de las pérdidas que han soportado los antiguos accionistas y los tenedores de preferentes y deuda subordinada como resultado de los ejercicios de gestión de híbridos realizados como parte del acuerdo de asistencia financiera firmado con el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), los intereses obtenidos y los gastos incurridos.

Pero la banca necesitaba más ayudas, y el Gobierno le aprobó el 29 de noviembre de 2008 un «aguinaldo», con efectos retroactivos a 1 de enero de 2008, a través de un real decreto[11] que pasó bastante desapercibido para la mayoría, menos para los banqueros.

Para entender el aguinaldo para los banqueros podemos partir de un ejemplo. Antes del 1 de enero de 2007, los administradores de empresas que querían abordar alguna inversión o simplemente facilitar liquidez a sus empresas podían emplear un esquema similar al siguiente:

IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES 2006	**Caso 1**	**Caso 2**	**Ahorro fiscal**
Beneficio contable (antes de impuestos)	5.000.000	5.000.000	
Dividendos de una ampliación de capital (no son deducibles)	1.000.000		
Intereses de préstamo (son deducibles)		1.000.000	
Base imponible	5.000.000	4.000.000	
Cuota íntegra	1.500.000	1.200.000	300.000
IMPUESTO SOBRE LA RENTA 2006	**Caso 1**	**Caso 2**	**Ahorro fiscal**
Dividendos de una ampliación de capital	1.000.000		
Intereses de préstamo		1.000.000	
Cuota de la Renta del Ahorro	180.000	180.000	0

A la vista del ahorro fiscal, la decisión de los administradores se decantaba claramente por la formalización de un préstamo a un tipo de interés de mercado.

Sin embargo, la inspección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) desvelaba que en algunas ocasiones los préstamos no eran devueltos, y que otras veces eran aparentemente devueltos «blanqueando el dinero negro obtenido cada año por la empresa». En otras ocasiones se encontraron

indicios de que los socios o los administradores no entregaban el capital prestado, sino que «afloraba» el dinero negro en efectivo y, posteriormente, la empresa «devolvía» el préstamo y los intereses a los socios prestamistas.

Sin embargo, estos casos no estaban teniendo un buen resultado en los tribunales económico-administrativos ni en los tribunales de justicia, que anulaban la mayoría de estos expedientes por no acreditarse suficientemente la prueba.

Como reacción, el Ministerio de Economía y Hacienda inició un nuevo movimiento de péndulo promoviendo un cambio de la ley del IRPF para evitar este ahorro entre el socio y la sociedad a partir de 2007, integrando en la renta general los rendimientos obtenidos por la cesión a terceros de capitales propios procedentes de entidades vinculadas con el contribuyente.[12]

Entendiendo que este aguinaldo a los banqueros que se aprobaba en un reglamento excedía lo que la ley establecía para todos los ciudadanos, el sindicato de técnicos de Hacienda Gestha lo recurrió ante el Tribunal Supremo, obteniendo en la prueba documental el oficio que remite la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos de 21 de octubre de 2009 y la respuesta de la Dirección General de Tributos de 19 de octubre de 2009, en las que reconocen que no tienen información del número de contribuyentes afectados ni competencias para recabar los datos, pese a que el aguinaldo afecta fundamentalmente a los intereses de cuentas o depósitos.

A la vista de esta prueba, cualquiera podría llegar a la increíble conclusión de que la vicepresidenta económica y ministra de Economía y Hacienda, Elena Salgado, el secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos, Carlos Ocaña, el director general de Tributos, Jesús Gascón, y el subdirector general de impuestos sobre la renta, Manuel de Miguel Monterrubio, promovieron que el Gobierno aprobara a ciegas y con efectos retroactivos a 1 de enero de 2008 una rebaja fiscal a la élite económica de nuestro país.

El Tribunal Supremo determinó el 20 de octubre de 2010 la inadmisibilidad del recurso por «falta de legitimación» de Gestha.

Antes, y tras dar a conocer este privilegio, este beneficio fue extendido al resto de los administradores, socios y personas vinculadas a cualquier empresa, también con efectos retroactivos, pero un año después que a los banqueros, desde el 1 de enero de 2009, por la Ley 11/2009, de 26 de octubre, por la que se regulan

las SOCIMI.[13]

Conviene destacar un párrafo de la enmienda 110 presentada por CiU el 16 de junio de 2010 (que «desapareció» gracias a la enmienda transaccional del Grupo Socialista, que finalmente aceptó CiU):

> Asimismo, comentar que la nueva regulación contenida en la disposición adicional séptima del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, introduce una excepción a la regulación actualmente vigente cuando dichos rendimientos sean satisfechos por entidades de crédito. Esta diferencia de trato en función de quien sea el destinatario último del préstamo (sea una entidad de crédito o no) carece de justificación económica alguna, y es especialmente atacable desde un punto de vista de equidad y crecimiento económico; principios inspiradores de la reforma de neutralidad fiscal llevada a cabo con la aprobación de la Ley 35/2006 para los instrumentos de ahorro.

Con los ajustes presupuestarios y las ayudas a la banca, la crisis económica española duró ocho años, hasta 2016, cuando se recuperó el volumen de la economía de 2008.

¿Y qué hizo la AEAT en este tiempo? Primero, dejó de investigar de forma preferente la evasión fiscal en el sector inmobiliario, decisión que justificó por el pinchazo de su actividad; sin embargo, la evasión en este sector en 2003, antes de la crisis, superaba los 8.800 millones de euros anuales, según una estimación de Gestha. La AEAT tampoco autorizó a investigar las operaciones opacas de las compañías inmobiliarias con billetes de 500 utilizados para zanjar las ventas escrituradas a un precio menor al realmente pagado en 2002, fecha de entrada en vigor de la moneda única, por lo que también prescribieron más de 5.000 millones de euros de deuda del impuesto de sociedades.

Por otra parte, las deudas pendientes de cobro por la AEAT a final de 2005 ascendían a 20.912 millones de euros, cifra que se incrementó en cerca de un 7,5 %, hasta los 22.426 millones de euros, en 2006, y en un 20 %, hasta los 25.088 millones, en 2007. Solo un 13 % de las deudas canceladas en 2006 y 2007 fueron por ingresos, mientras que el resto respondió a otras causas, como la insolvencia, la prescripción y la anulación por tribunales económico-administrativos y judiciales a favor del deudor.

En cambio, la AEAT optó por denegar las solicitudes de

aplazamiento y fraccionamiento del pago de las autoliquidaciones del IRPF durante la Campaña de Renta 2007, mediante una instrucción del 9 de mayo de 2008, consultas reservadas[14] y modificaciones en el sistema informático de aplazamientos. Se especuló que el verdadero motivo de este erróneo criterio era retrasar el inevitable déficit en junio de 2008 de las cuentas públicas.

Esta decisión de la AEAT, que no tenía precedentes, se justificaba con una «interpretación forzada» de las normas tributarias y daba lugar a varias paradojas:

1) Los contribuyentes que cumplían no podían aplazar su declaración de renta. Pero si defraudaban, las cuotas liquidadas en el acta o en la paralela sí obtendrían las facilidades de pago.
2) Los contribuyentes vivos no podían aplazar el pago. Pero si fallecían, sí podían hacerlo sus herederos.
3) Los contribuyentes que residían en España no podían aplazar el pago. Pero si por residir en el extranjero perdían la condición de contribuyente, sí podían aplazar el pago.

Si en mayo de 2008 se dificultó el aplazamiento de la renta, en noviembre la AEAT permitió a las empresas, por primera vez, aplazar el ingreso de las retenciones que practicaban en la nómina de sus trabajadores o en los intereses de las cuentas bancarias o de los dividendos de acciones a partir del 1 de enero de 2009.

Los principales beneficiarios de estos aplazamientos sin garantías eran los bancos y cajas de ahorro, ya que conseguían liquidez a través de las retenciones de capital, así como las 26.443 medianas y grandes empresas que contaban con más de 100 empleados y, especialmente, las 3.730 grandes corporaciones que tenían más de 500 empleados. Todas estas empresas contrataban al 50,8 % de los trabajadores en España.

El movimiento del péndulo se completó en diciembre de 2013, cuando la AEAT emitió una instrucción interna instando a denegar, a partir del 1 de enero de 2014 y con carácter general, las solicitudes de las empresas para aplazar las retenciones del IRPF, recuperando así la consideración de deudas inaplazables de las retenciones, tal como siempre estableció la Ley General Tributaria.

Vivimos por encima de nuestras posibilidades

Para hacer frente a la crisis económica se adoptaron duras medidas

de austeridad que afectaron a amplias capas de la sociedad en determinados países del sur de Europa, mientras que, desde los Gobiernos, diferentes instituciones nacionales e internacionales y medios de comunicación se proyectaba la idea de que debíamos aceptar esas medidas porque «vivíamos por encima de nuestras posibilidades».

Para rizar la austeridad, medios financieros anglosajones y del norte de Europa acuñaron la expresión PIGS para estigmatizar a Portugal, Italia, Grecia y España, que adolecían de problemas de déficit y de balanza de pagos. Cuando se incorporó a la crisis Irlanda, el vocablo mutó a GIPSI, pero cuando la crisis arrastró a Islandia y el Reino Unido ya no hubo tanta creatividad con los acrónimos.

Mientras tanto, entre los ciudadanos se popularizaron la prima de riesgo, las agencias de calificación y, especialmente, la Troika,[15] formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, junto al temor a los duros ajustes presupuestarios y reformas económicas impuestas a los países del euro que solicitaran un rescate.

Se trataba de medidas impuestas, porque los Gobiernos de cada país no podían elegir dónde ajustar el presupuesto para reducir el déficit y los parlamentos nacionales no podían adoptar decisiones al respecto.

Las consecuencias de las medidas de austeridad fueron cuestionadas por una parte de la sociedad, que fue desoída e incluso ridiculizada hasta que el 13 de marzo de 2014 el Parlamento Europeo aprobó por una amplia mayoría dos resoluciones sobre sendos informes de investigación del papel de la Troika en las crisis económicas y los rescates adoptados en Grecia, Portugal, Irlanda y Chipre.[16]

En ellas, pese a reconocer su importancia a la hora de evitar la bancarrota, se subraya que las medidas impuestas por la Troika, al implementarse rápidamente y sin evaluar su impacto en los grupos sociales más vulnerables, aumentaron el desempleo y la pobreza, e incluyeron recortes en áreas fundamentales del gasto social, como las pensiones y los servicios básicos. Además, por primera vez instaban a los Gobiernos a que considerasen el gasto público en sanidad y educación no como un gasto susceptible de recortes, sino como una inversión pública en el futuro del país.

En España tampoco vivíamos por encima de nuestras

posibilidades, al menos en comparación con otros países europeos, pues el gasto vinculado a políticas sociales en 2018 fue del 23,3 % del PIB, lejos de la media de la Unión Europea, que fue del 26,5 %.

Aquel año, nuestro país ocupaba la decimotercera posición en protección social entre los países de la UE, y adolecía de una menor inversión en este capítulo: entre 5 y 8 puntos de PIB menos que lo que gastaban Francia, Dinamarca, Finlandia, Alemania y Austria, los cinco primeros del *ranking* en gasto social. El gasto relacionado con políticas sociales en la estadística del ESSPROS incluye las funciones de enfermedad o atención médica, discapacidad, vejez, sobrevivientes, familia o niños, desempleo, vivienda, exclusión social y otros no clasificados en otros apartados.

El mito de la frugalidad

En julio de 2020, el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, anunció un acuerdo histórico tras una maratoniana cumbre de más de noventa horas de difíciles negociaciones, desencuentros y tensión, que tuvo como resultado que la Unión Europea pusiera a disposición de los países comunitarios 750.000 millones de euros, dando así un paso histórico desde la creación de la moneda única.

Antes, hubo que conciliar posiciones claramente enfrentadas a la hora de fijar las cantidades del fondo y las condiciones a cumplir. Y entre esas posturas destacaron las que mantuvieron los llamados países frugales, reticentes a conceder una cifra tan elevada y partidarios de una condicionalidad más amplia.

Sin embargo, calificarlos con el término de *países frugales* resulta bastante equívoco, ya que en realidad se trataba de países que pretendían que otros fueran frugales, al menos más que ellos mismos: ese año 2020, todos ellos gastaron, con relación al PIB, más que España en las partidas presupuestarias destinadas a la protección social. Dinamarca, por ejemplo, gastó 2,8 puntos más de su PIB que nuestro país.

A la vista de los datos, España podría considerarse más frugal que la mayoría de los países comunitarios, ya que en 2020 gastamos casi 16.800 millones de euros menos para mantener el estado del bienestar que la media de la UE, o 30.200 millones menos que la media en la zona euro, y entre 20.000 y 31.000 millones menos en comparación con lo que gastaron los supuestos países frugales, salvo Suecia.[17]

Como la principal resistencia al acuerdo la puso Mark Rutte, el

primer ministro neerlandés, conviene saber que en 2020 los Países Bajos dedicaron a protección social 30.213 millones más que España, un dato que desmonta el mito del máximo exponente de la supuesta frugalidad.

El quid del saneamiento de las cuentas públicas de estos países llamados frugales reside en los ingresos, puesto que la recaudación tributaria de los Países Bajos es 2,6 puntos del PIB superior a la española, por lo que necesitaríamos recaudar 29.000 millones más para igualarnos. De hecho, el equilibrio de las cuentas públicas de los Países Bajos radica en que recaudaron 7,5 puntos de su PIB más que el gasto social que realizaron en 2020. Dinamarca recaudó 15,3 puntos de su PIB más que el gasto social, y Suecia, 13,7 puntos más que su gasto social.

En definitiva, nuestro país podría contar con unas cuentas saneadas si hubiese aumentado los ingresos tributarios en 2020 en más de 43.600 millones, para equipararnos a la presión fiscal media de la zona euro, o en 38.000 millones, para equipararnos a la media europea.

Sería deseable que la equiparación de España en presión fiscal y en gasto social con los países de nuestro entorno se alcanzase más temprano que tarde, y el aumento recaudatorio debería ser soportado por los contribuyentes que defraudan —doblamos la tasa sumergida media de los países del euro—, los que cuentan con grandes rentas y patrimonios, y los grandes grupos empresariales.

---

[6] https://www.elmundo.es/elmundo/2008/01/14/espana/1200273258.html. [7] https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176803&menu=ultiDatos&idp=1254735976607. [8] https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/banknotes+coins/circulation/html/index.en.html. [9] La economía sumergida en España se estima actualmente en el 23 % del PIB, mientras que la media europea se sitúa en el 10 %. [10] https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notabe231118.pdf. [11] Real Decreto 1804/2008, de 3 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, se modifica el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, aprobado por el Real Decreto

1270/2003, y se modifican y aprueban otras normas tributarias.

Disposición final tercera. Modificación del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo. […] Dos. Con efectos desde 1 de enero de 2008, se añade una nueva disposición adicional séptima, con el siguiente contenido: «Disposición adicional séptima. Rendimientos del capital mobiliario a integrar en la renta del ahorro. A los exclusivos efectos de lo establecido en el artículo 46 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, se entenderá que no proceden de entidades vinculadas con el contribuyente los rendimientos del capital mobiliario previstos en el artículo 25.2 de la Ley 35/2006 satisfechos por las entidades previstas en el artículo 1.2 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, sobre Adaptación del Derecho vigente en materia de Entidades de Crédito al de las Comunidades Europeas, cuando no difieran de los que hubieran sido ofertados a otros colectivos de similares características a las de las personas que se consideran vinculadas a la entidad pagadora».

[12] Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio.

Artículo 46. Renta del ahorro.

Constituyen la renta del ahorro:

a) Los rendimientos del capital mobiliario previstos en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 25 de esta Ley. No obstante, los rendimientos del capital mobiliario previstos en el apartado 2 del artículo 25 de esta Ley procedentes de entidades vinculadas con el contribuyente formarán parte de la renta general.

b) Las ganancias y pérdidas patrimoniales que se pongan de manifiesto con ocasión de transmisiones de elementos patrimoniales.

[Con efectos del 1 de enero de 2007].

[13] Ley 11/2009, de 26 de octubre, por la que se regulan las sociedades anónimas cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario. (D. F. 7.ª y letra d- de la D.F . 12.ª), BOE de 27/10/2009. Artículo 46. Renta del ahorro: «Constituyen la renta del ahorro: a) Los rendimientos del capital mobiliario previstos en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 25 de esta Ley. No obstante, formarán parte de la renta general los rendimientos del

capital mobiliario previstos en el apartado 2 del artículo 25 de esta Ley correspondientes al exceso del importe de los capitales propios cedidos a una entidad vinculada respecto del resultado de multiplicar por tres los fondos propios, en la parte que corresponda a la participación del contribuyente, de esta última. A efectos de computar dicho exceso, se tendrá en consideración el importe de los fondos propios de la entidad vinculada reflejados en el balance correspondiente al último ejercicio cerrado con anterioridad a la fecha de devengo del Impuesto y el porcentaje de participación del contribuyente existente en esta fecha. En los supuestos en los que la vinculación no se defina en función de la relación socios o partícipes-entidad, el porcentaje de participación a considerar será el 5 por ciento. b) Las ganancias y pérdidas patrimoniales que se pongan de manifiesto con ocasión de transmisiones de elementos patrimoniales». [14] «Se ruega no publicar la relación de las consultas reservadas, "no trasladables al contribuyente"», del INFORMA de la Agencia Estatal Tributaria n.os 128648, 128649, 128650 y 128651. [15] https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/priorities/troika. [16] https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20140307IPR38407/pereconoce-el-papel-de-la-troika-pero-alerta-del-coste-social-de-sus-medidas. [17] Desmitificación de la supuesta frugalidad de determinados países:

Supuesta frugalidad año 2020	Presión fiscal (incl. SS)	Diferencial recaudatorio español	Gasto en protección social	Diferencial en protección social española	Saldo diferencial de mayor presión fiscal y gasto social para sanear las cuentas públicas
Unión Europea - 27	41,1	–38.046	31,6	–16.785	–21.261
Zona del euro - 19	41,6	–43.641	32,8	–30.213	–13.428
Dinamarca	48,2	–117.496	32,9	–31.332	–86.164
Países Bajos	40,3	–29.094	32,8	–30.213	1.119
Finlandia	41,9	–46.998	31,9	–20.142	–26.856
Suecia	43,1	–60.427	29,4	7.833	–68.260
España	37,7	0	30,1	0	0

Importes en millones de € y porcentajes del PIB de cada Estado.

El diferencial de puntos porcentuales de PIB de cada país señalado con España se calcula sobre el PIB español de 2017. El signo negativo de los importes refleja el diferencial que España no recauda por la menor presión fiscal respecto de cada uno de los países señalados, y no gasta en políticas del bienestar respecto de cada uno de los países.

Si España no tuviera este saldo diferencial respecto de cada país, recaudaría más y tendría un mayor gasto social, y el saldo nos permitiría contar con un excedente para inversiones o para sanear las cuentas públicas, salvo en el caso de los Países Bajos, cuyo diferencial de presión fiscal es menor que el diferencial del gasto social con España. No obstante,

estos datos revelan que los Países Bajos recaudan 9,2 puntos de PIB más que el gasto social que ese país realiza. *Fuente*: Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha) a partir de los informes de Eurostat.

03

Montoro y la curva de Laffer

> He pedido disculpas a la sociedad española por haber tenido que subir los impuestos. Lo hice desde el primer día de Gobierno, cuando tuvimos que subir el gravamen complementario sobre la renta de las personas físicas; lo hice cuando desde esta misma Cámara tuve que subir el IVA, efectivamente, y lo hice para evitar el colapso de mi país, de España, porque estábamos en una situación crítica, dificilísima, nosotros y la propia posición del euro.[18]

Estas palabras, pronunciadas en enero de 2013 en el Congreso de los Diputados por el entonces ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Cristóbal Montoro, hacían referencia a una situación previa muy complicada como consecuencia de la caída estrepitosa de la recaudación que se produjo a raíz de la crisis financiera de 2008, originada por el problema de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos. Los ingresos tributarios por los tres principales impuestos estatales cayeron en 60.000 millones de euros en apenas dos años, entre 2007 y 2009. Caída que, si bien afectó al resto de Europa, no se dio en los términos que aquí se produjo, lo que elevó nuestro diferencial de presión fiscal con la media europea a su nivel histórico más alto, situándose en un 7,8 % del PIB, lo que equivalía en ese momento a unos 85.000 millones de euros.

Evolución de ingresos por impuestos 2007-2009

	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Diferencia 2009 – 2007	
IRPF	72.614	71.341	63.857	–8.757	–12 %
I. SOCIEDAD	44.823	27.301	20.188	–24.635	–55 %
IVA	55.851	48.021	33.567	–22.284	–40 %
Total	173.288	146.663	117.612	–55.676	–32 %

En esa misma comparecencia en el Congreso, Montoro reconocía —y se felicitaba por ello— que las subidas aplicadas habían conseguido su meta de incrementar la recaudación de acuerdo con los objetivos contemplados: «Cuando hoy tenemos delante los datos de recaudación tributaria debemos hacer dos cosas: en primer lugar, agradecer a la sociedad española, agradecer a los trabajadores, agradecer a las empresas el fiel cumplimiento del pago de los impuestos, que ha permitido cubrir con creces los objetivos de ingresos de los presupuestos del Estado».

Sin embargo, tan solo tres años antes, y con su partido en la oposición, Cristóbal Montoro daba titulares a la prensa declarando que «el Gobierno arruinará a España con la subida de impuestos», y criticaba duramente al ejecutivo por «haber metido mano en la caja de todos los ciudadanos» con la subida de dos puntos en el tipo general del IVA, que luego subiría su Gobierno en tres puntos más. Argumentaba su oposición a dicha subida en que «de la crisis no saldremos subiendo impuestos», y, siguiendo las tesis del economista Arthur Laffer, resumidas en su famosa curva, repetía machaconamente que bajando impuestos se recaudaría más.

La curva de Laffer relaciona los tipos impositivos con la recaudación de los correspondientes impuestos, de manera que comienza con un 0 % de impuestos y, por tanto, un cero en recaudación, y termina con un 100 % de impuestos y también nula recaudación, dado que la actividad económica se ve reducida a la nada.

Según esta teoría, aumentar los impuestos a partir de un determinado punto lastra la recaudación, que empieza a caer; mientras que bajarlos a partir del mismo punto logra una mayor recaudación. Esta teoría conlleva que no pueda fijarse objetivamente ese punto de inflexión a la hora de aplicarla en unas circunstancias concretas y que, por tanto, se tenga que basar en estimaciones, siempre controvertidas. Además, muchos economistas la rechazan como planteamiento de base alegando que, en los supuestos en los que se ha aplicado, no ha producido los efectos supuestamente pretendidos. De hecho, se ha argumentado que dichas políticas fiscales basadas en bajadas de impuestos conllevaron aumentos del déficit fiscal, como ocurrió con la política fiscal llevada a cabo por Ronald Reagan en la década de los ochenta. John Kenneth Galbraith, entre otros grandes economistas, se mostró muy crítico con la curva de Laffer.[19]

Montoro, sin embargo, se olvida de Laffer cuando asume en el año 2012 la responsabilidad de enderezar las cuentas, maltrechas por esa estrepitosa caída de la recaudación sin precedentes y sin punto de comparación con la del resto de los países a los que también golpeó la crisis financiera. Entonces, ante la necesidad de obtener mayores ingresos tributarios para paliar la situación, no se basó en la famosa curva y su traslación española de que «el dinero donde mejor está es en el bolsillo de los ciudadanos», sino que aplicó la receta contraria de aumentar sensiblemente los tipos impositivos de una gran parte de los impuestos (IRPF, IVA, impuestos especiales, IBI, pagos fraccionados del impuesto de sociedades, impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, prórroga del impuesto de patrimonio…). Y terminó de rematar las tesis del «economista de la curva» cuando, como hemos visto, se jactó en sede parlamentaria de haber cumplido sus objetivos presupuestarios de recaudación gracias a las subidas impositivas, que al parecer no habrían deprimido la recaudación ni la actividad económica, como auguraba Laffer.

A pesar de dicha experiencia, que debería haber hecho reflexionar a quienes pensaban, como Cristóbal Montoro antes de su choque con la realidad, que la curva de Laffer tenía cierta consistencia, y después del episodio vivido en el Reino Unido a finales de 2022, en el que el thatcherismo fiscal salió mal parado, costándole el cargo a Liz Truss por su propuesta de bajadas generalizadas de impuestos, aún seguimos escuchando ese mantra de que bajar impuestos es siempre bueno para la economía, la inversión e, incluso —o por ello —, para la recaudación.

Y como muestra —aunque fue anterior al vendaval en el Reino Unido, pero posterior a la ruptura de Montoro con Laffer—, el denominado *Informe Lagares*, fruto del trabajo de la comisión de expertos nombrada por el Gobierno del Partido Popular en el año 2014 en previsión de una reforma fiscal integral que no llegó a realizarse (solo se parcheó el IRPF y se aprobó un nuevo impuesto de sociedades que también tuvo mucho de parcheo respecto del anterior). En dicho informe, al hablar de los fundamentos económicos y objetivos de la reforma, se hace referencia expresamente a que «una buena parte de las distorsiones de los sistemas fiscales se encuentran asociadas a los efectos perversos que originan los tipos marginales elevados». Y continúa dando por hecho que en España se produce dicha situación, a la que

responsabiliza —eso sí, junto a la existencia de elevados beneficios fiscales— de que se generen ingresos públicos «muy reducidos». Lo cual no deja de ser una validación más o menos disimulada de la curva de Laffer.

¿La progresividad lastra el crecimiento económico?

Pero junto a este mantra de que subir impuestos reduce la recaudación y, por el contrario, bajarlos la aumenta, hemos venido escuchando durante años otro en relación con la rémora que supuestamente suponía la progresividad de los sistemas tributarios, y en consecuencia los impuestos directos, para el crecimiento económico. Discurso que también recogía el *Informe Lagares*, esta vez de forma indisimulada, dando por sentado que «es un hecho establecido en la literatura fiscal que, desde el punto de vista de la eficiencia tributaria, los impuestos indirectos son preferibles a los directos, porque distorsionan menos la actividad económica», de forma que se proponía trasladar parte de la recaudación de los impuestos directos a los indirectos, así como reducir la progresividad del IRPF, por entender que afectaba negativamente al crecimiento.[20] Y es que, según el informe, la percepción de la justicia de un sistema tributario tiene mucho más que ver con la consecución de la igualdad horizontal que con criterios de progresividad, «que son siempre discutibles y cambiantes».[21]

Sin embargo, de la teoría de la tributación óptima, recogida recientemente por el Fondo Monetario Internacional en su *Informe Monitor Fiscal* de octubre de 2017, se desprende que «las tasas de tributación marginal aplicadas a quienes ganan el máximo tendrían que ser significativamente más altas que las actuales, que han venido retrocediendo». Progresividad decreciente que sería una reacción a las inquietudes en torno a los posibles efectos negativos de la progresividad en el crecimiento, y que según el propio FMI no estarían respaldadas por los resultados empíricos. «Por lo tanto —continúa el informe— las economías avanzadas con niveles relativamente bajos de progresividad en términos del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) quizá tengan margen para subir las tasas impositivas marginales máximas sin trabar el crecimiento económico».

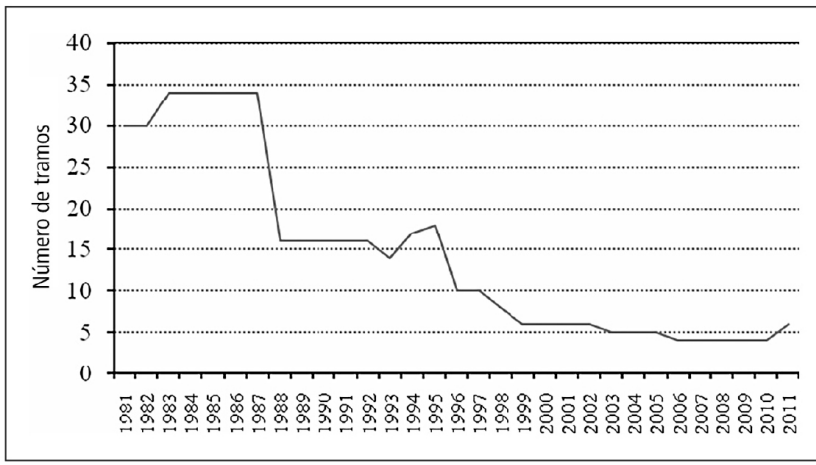
A este respecto, resulta muy ilustrativo observar la evolución que en nuestro país ha seguido la escala de gravamen del IRPF, tanto en lo referente al número de tramos como en lo que afecta a los tipos

aplicables. Y así podemos ver cómo, en la primera década desde el nacimiento del impuesto, que llega casi a finales de los ochenta, los tipos marginales máximos se situaron cerca del 70 %, para reducirse en la siguiente en diez puntos, situándose en torno al 55 %, y seguir descendiendo a partir del año 2000 hasta el actual 47 %. Sin embargo, en lo referente a los tipos mínimos, la tendencia ha sido la de mantenerlos en torno al 20 %, tras la primera década en la que se llegaron a situar por debajo del 10 %.

En cuanto a la evolución en el número de tramos del IRPF, en la primera década llegó a tener más de treinta, para descender en la segunda a quince y, por último, situarse hacia el 2000 en cinco y, actualmente, en seis. Dicha reducción en el número de tramos no tiene justificación, dado que no supone ningún problema para la liquidación del impuesto el que haya un mayor número de tramos y, sin embargo, sí supone una evidente merma de la progresividad.

Y hay que decir que, como señala el FMI en su informe, los datos económicos de la España de los años en que el IRPF contaba con mayor progresividad contradicen el argumento de los supuestos efectos negativos de la progresividad sobre el crecimiento, como lo demuestran los datos del PIB de dicha época.

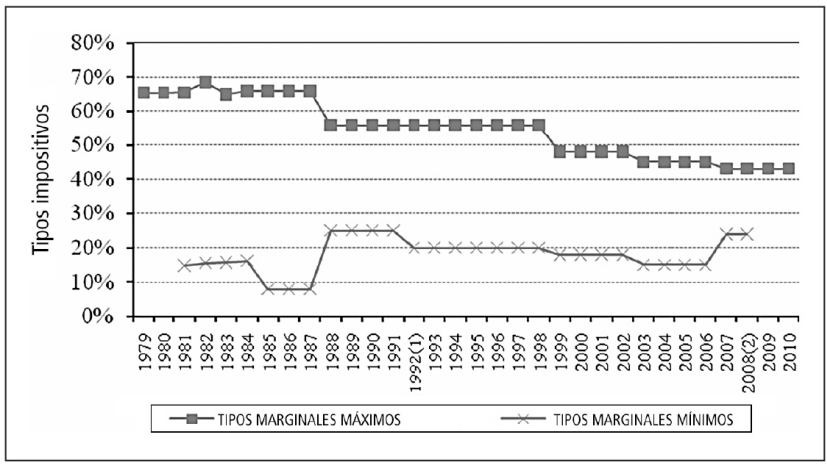
Evolución del número de tramos de la base imponible del IRPF, 1981-2011



Fuente: «Evolución del Sistema Fiscal Español: 1978-2010». Coordinadores: Álvaro del Blanco García y Manuel Gutiérrez Lousa. Autores: Diana Alonso San Alberto, Isabela Fernández de Beaumont Torres, Javier Martín Román y África Rodríguez García.

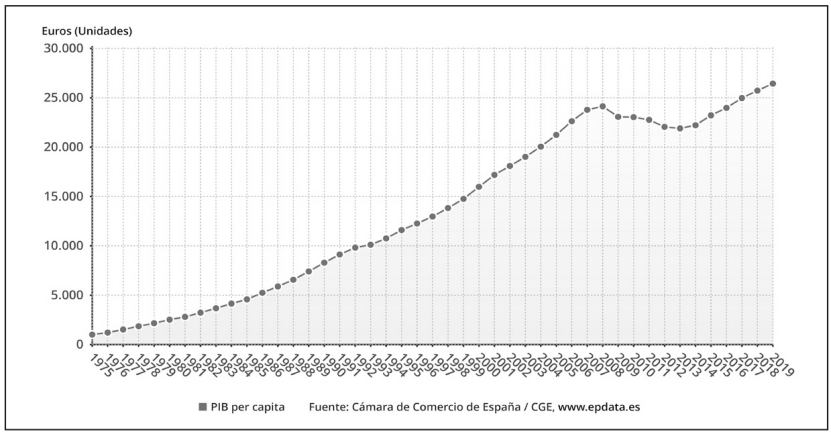
Instituto de Estudios Fiscales, documento n.º 13/2011, gráfico 9, p. 14.

Evolución de tipos impositivos del IRPF



Fuente: «Evolución del Sistema Fiscal Español: 1978-2010». Coordinadores: Álvaro del Blanco García y Manuel Gutiérrez Lousa. Autores: Diana Alonso San Alberto, Isabela Fernández de Beaumont Torres, Javier Martín Román y África Rodríguez García. Instituto de Estudios Fiscales, documento n.º 13/2011, gráfico 8, p. 12.

Evolución del PIB per cápita en España desde 1975



De acuerdo con lo expuesto, y tomando también en consideración los tipos marginales máximos en los impuestos sobre la renta de los países de

la UE (en cuyo *ranking* España ocupa el puesto 13,[22] solo por delante de los países menos desarrollados de la Unión), podemos concluir que nuestro país tiene un amplio margen para subir los suyos a los perceptores de las mayores rentas, tal y como propone el FMI en el informe al que hemos hecho referencia. Y a este respecto, conviene recordar que el *Informe Lagares*, de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario, de febrero de 2014, señalaba que «la reforma fiscal debería atender a las recomendaciones que se formulan desde Organizaciones internacionales como la UE, la OCDE y el FMI…».

Pero el informe del FMI también se refiere a la tributación de los rendimientos del capital, señalando que dichas rentas están distribuidas con más desigualdad que las del trabajo y las de las actividades económicas. Su proporción dentro del ingreso total, señala el informe, ha aumentado en las últimas décadas, y a menudo tributa a tasas más bajas (y decrecientes) que el resto de las rentas. Por ello, es necesario que tribute debidamente para conservar la progresividad global del sistema de imposición de la renta, desincentivando la reclasificación de la renta del trabajo como renta del capital y uniformando el tratamiento de los diferentes tipos de renta del capital.

En este sentido, la OCDE, en su informe sobre la economía española de septiembre de 2014 (en el que, a la vista de la reforma del IRPF y del impuesto de sociedades que preparaba el Gobierno, señalaba que la reforma fiscal debería llevarse a cabo con prudencia, dado que resulta complicado depender únicamente de los recortes del gasto de cara a la consolidación fiscal y, por tanto, debe actuarse con cierta cautela en la redistribución de la carga impositiva, pues las pérdidas de ingresos por las rebajas de impuestos podrían ser mayores de lo previsto y los nuevos ingresos podrían ser inferiores a lo esperado), llegaba incluso más lejos al señalar que, ante la reforma del IRPF que el Gobierno preparaba, «podrían impulsarse la igualdad y la neutralidad inversora sometiendo el conjunto de las rentas, tanto del capital —dividendos, plusvalías e intereses— como del trabajo, al mismo tipo marginal del impuesto sobre la renta». Si bien es cierto que en posteriores informes de la OCDE ha desaparecido dicha recomendación.

[18] Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados n.º 87, 30 de enero de 2013, p. 22, https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/PL/DSCD-10-PL-87.PDF. [19] «Partiendo de la circunstancia indiscutible de que si no se imponían gravámenes no se recogería ningún ingreso público y de que si los impuestos absorbían todos los recursos no se produciría ninguna renta, el profesor Laffer unió esas dos verdades indiscutibles con una curva a mano alzada que mostraba que aumentando los tipos impositivos, el total de los recursos públicos primero aumentaría y luego caería. Se ha asegurado que la curva se trazó originariamente, a muy bajo coste, sobre una servilleta de papel, quizás un kleenex, durante una cena en un restaurante de Washington. En un ejercicio posterior de imaginación, el profesor Laffer pasó a sostener que la presión fiscal había superado en EEUU el punto óptimo, obtenido, como ya dijimos, a mano alzada. En consecuencia, una reducción de los impuestos aumentaría los recursos públicos. Esto sirvió luego para defender la reducción de impuestos en la era de la satisfacción, y especialmente de los tipos marginales superiores de los muy prósperos. Es evidente que nadie en su sano juicio se tomó en serio la curva y las conclusiones del profesor Laffer. Hay que otorgarle, sin embargo, el mérito de haber demostrado que una manipulación justificativa, aunque evidente, podía ser de gran utilidad práctica. La reducción impositiva de la década de los ochenta fue, en no escasa medida, producto de la invención de Laffer. Aunque no dejó de recibir críticas de sus colegas profesionales, eso no le priva del honor de haber prestado un buen servicio a su electorado». J. K. Galbraith, *La cultura de la satisfacción*, Barcelona: Ariel, 1992, pp. 125-126. [20] Entre los objetivos a cumplir por la reforma del IRPF propuesta en el informe estaría «reducir sus tarifas para lograr un impuesto más eficiente y neutral, para lo que habrá que prestar atención a los tipos marginales de esas tarifas y conseguir aligerar el peso relativo de la imposición directa dentro del conjunto de ingresos públicos». *Informe Lagares*, p. 96. [21] «Las consideraciones de progresividad fiscal son siempre subjetivas y han de medirse en el contexto de los países de nuestro entorno y también de nuestros competidores en la economía global. Como demuestran muchos episodios de reformas fiscales frustradas, la progresividad ha de hacerse compatible con la eficiencia, especialmente en un contexto de creciente movilidad internacional de los factores de producción incluido el trabajo, especialmente el trabajo más cualificado y no solo el capital. No hay sistema fiscal más injusto que el que, por mantener niveles formales pretendidamente elevados de protección, de equidad o de progresividad, se traduce en un sistema inviable que conduce a la elusión y al fraude fiscal y condena a amplios sectores de la población al desempleo, a la informalidad o a la emigración. Como hemos tenido oportunidad de

observar con algunas reformas fiscales excesivamente ingenuas en Europa y, sobre todo, con algunas diferencias tributarias entre Comunidades Autónomas en España, un sistema fiscal a la búsqueda de una desaforada progresividad puede caer en la ilegitimidad y ampliar tanto los costes de cumplimiento que devenga en ineficaz e insostenible». *Informe Lagares*, p. 57. [22] REAF Asesores Fiscales, *Panorama de la fiscalidad autonómica y foral 2023*, Servicio de Estudios del Consejo General de Economistas de España, cuadro 7, p. 14.

04

Personas físicas y sociedades: la disociación fiscal

Con veinte años de diferencia, José María Aznar y Pedro Sánchez, en declaraciones efectuadas en los años 1998 y 2018 respectivamente, coincidieron en destacar que «los ricos no pagan impuesto sobre la renta». Afirmación con la que es difícil no estar de acuerdo, a la vista de los datos que nos ofrecen las estadísticas publicadas por la Agencia Tributaria, y a la que podemos añadir que tampoco pagan otros impuestos o, al menos, no lo hacen de acuerdo con su capacidad económica, dejando en evidencia al artículo 31.1 de nuestra Constitución, que parte de dicha premisa al señalar cómo debería ser nuestro sistema fiscal.[23]

Las circunstancias que motivaron tal afirmación fueron distintas en cada uno de los casos. Aznar, que hasta su entrada en política trabajó en Hacienda como inspector, pronunció la frase en respuesta a las críticas de la oposición sobre la reforma del IRPF, que acusaban al Gobierno de beneficiar a las rentas más altas.[24] Dijo que ese planteamiento era una «necedad», porque «según el IRPF, en España no hay ricos», lo cual no dejaba de ser un reconocimiento de que algo estaba fallando en el sistema, sin que ello conllevara ningún otro comentario al respecto por su parte, haciendo bueno el dicho de que quien calla otorga.

Pedro Sánchez, por su parte, al anunciar una subida del IRPF para los tramos más altos, declaró en una entrevista en televisión,[25] en septiembre de 2018, que su planteamiento «es que la gente rica no paga el IRPF, eso lo tengo claro, porque tienen las SICAV, el impuesto de patrimonio, el impuesto de sociedades y demás». Lo que, al igual que en el caso de Aznar, suponía reconocer que algo no funcionaba en nuestro sistema y obviar que esa situación cambiaría muy poco o nada por incluir un nuevo tramo en la tarifa del IRPF, ya que, aunque sobre el papel se diera mayor

progresividad al impuesto gravando en mayor medida a los tramos más altos de rentas, afectaría solo a las rentas declaradas, no a las eludidas mediante esas figuras a las que él mismo se refería.

Muchos años después de que Aznar aseverara que los ricos no pagan IRPF, y algunos después de que lo hiciera Sánchez, no podemos decir que la situación al respecto haya cambiado mucho: los ricos siguen eludiendo en buena medida el pago del IRPF, valiéndose a veces de las distintas opciones que el sistema les permite y en otras ocasiones de opciones no tan permitidas. En este sentido, hablamos de «elusión» cuando se utilizan medios legales para reducir el pago de impuestos, y de «evasión» o «fraude» cuando directamente se incumplen las normas fiscales con ese fin. La evasión fiscal se combate mediante la inspección y demás medios de control de la Administración tributaria, mientras que la elusión se corrige a través de los correspondientes cambios normativos. Cambios que aún están por llegar, en lo referente a la rotunda afirmación antes citada de que los ricos no pagan el IRPF.

Según los últimos datos publicados por la AEAT, referidos al año 2021,[26] los contribuyentes en el tramo de rendimientos superior (más de 601.000 euros) eran 12.178, lo que supone un 0,06 % del total de declarantes de ese año. Cifra que, junto a la referida a los declarantes de grandes patrimonios que se deduce de los datos publicados por la AEAT para el mismo año (831 contribuyentes en el tramo de más de 30,05 millones de euros),[27] dista mucho de las listas publicadas periódicamente por determinadas revistas especializadas y bancos de inversión, según las cuales contamos en España con un mayor número de «ricos», a los que no veríamos reflejados de manera fiel en los impuestos de la renta y patrimonio.

La utilización de sociedades es una de las formas de escapar del IRPF, aunque lo cierto es que, en teoría, al impuesto de sociedades, en este caso, habría que sumarle el de la renta correspondiente a los dividendos percibidos, que tributa como rendimiento de capital en el IRPF. Sin embargo, en la utilización de sociedades por parte no tanto de las grandes fortunas como de personas con altos ingresos, vemos con relativa frecuencia que no declaran dividendos o, al menos, no una parte de ellos, imputando gastos personales a la sociedad. De esta forma consiguen dos ventajas: por un lado, disfrutan de parte de sus beneficios sin tributar en renta como dividendos; por el otro, disminuyen el beneficio a efectos del impuesto sobre sociedades.

Las grandes fortunas y sus SICAV

Pero si nos centramos en las grandes fortunas, las sociedades de inversión en capital variable (SICAV) han sido una de sus figuras favoritas en los últimos años. Se trata de un tipo de institución de inversión colectiva, con forma societaria, pero que tributa al 1 %, en vez de al general del 25 %, y que requiere, entre otros requisitos, contar con al menos cien accionistas. Al no exigirse un mínimo de participación, una persona podría constituir una de estas sociedades utilizando a noventa y nueve «mariachis» —que es como se conoce a estos partícipes en la jerga financiera, puesto que solo acompañan — con una participación meramente simbólica. Desde 2021, sin embargo, es necesario que cada partícipe cuente al menos con una inversión de 2.500 euros.[28]

Generalmente, las grandes fortunas ostentan el 99,99 % del capital de una SICAV para utilizarla como vehículo de sus inversiones en otras empresas, representando el resto de los accionistas un papel meramente simbólico. Con esta estrategia pretenden optimizar su factura fiscal, ya que las SICAV solo tributan al 1 % por sus beneficios —como instituciones de inversión colectiva que supuestamente son—, y solo se trasladan al accionista cuando este tiene que tributar en el IRPF al tipo de los rendimientos de capital.

A diferencia de un pequeño inversor, que a menudo necesita retirar la totalidad o parte de su capital depositado en una SICAV para hacer frente a sus necesidades económicas, los grandes patrimonios apenas reintegran su participación. Y ello porque controlan íntegramente el destino de las inversiones de la sociedad y no necesitan reembolsar su capital para adquirir una determinada participación en una empresa, sino que realizan esa inversión a través de la propia SICAV.

Esta argucia les permite diferir en el tiempo el pago de sus impuestos, tributando solo al 1 % por el beneficio de sus inversiones. Además, si en algún momento deciden hacer efectivos todos o parte de sus beneficios, las plusvalías que obtienen de las SICAV tributan en el IRPF según los tipos de las rentas de capital, que en ningún caso superan el 28 %, lo que supone casi 20 puntos menos de lo que pagan las rentas más altas en la escala general estatal del IRPF. Por tanto, se trata de una discriminación fiscal evidente.

Los defensores de las SICAV plantean como uno de los argumentos

a favor del mantenimiento de la figura —aun cuando es utilizada por grandes fortunas, desvirtuando así su naturaleza de institución de inversión colectiva— su positiva contribución a la economía española por el montante de sus inversiones. Sin embargo, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), en su estudio de julio de 2020 sobre beneficios fiscales en nuestro sistema tributario, desvirtúa tal planteamiento al señalar que tan solo el 16 % de la cartera patrimonial de las SICAV es interior. Este dato, continúa la AIReF, «relativiza el tradicional argumento de la importancia de las SICAV como motor de las empresas y la economía española».[29]

Para evitar el abuso de las SICAV por parte de las grandes fortunas, se estableció en 2021 una participación mínima de 2.500 euros por inversor. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, sería más efectivo fijar un porcentaje máximo de participación de entre un 2 % y un 5 % de su capital social. Con este requisito se garantizaría la naturaleza de entidad de inversión colectiva, de manera que, en el momento en que alguno de los inversores no respetara el porcentaje de participación, nos encontraríamos ante una causa de descalificación de tal consideración.

Asimismo, como medida adicional para disuadir a las grandes fortunas de utilizar las SICAV como vehículo de elusión fiscal, podría incluirse también un límite temporal máximo para tributar en el IRPF por las plusvalías generadas, evitando que puedan diferir eternamente el pago de los correspondientes impuestos.

La «dualidad» del IRPF

Pero la utilización de determinadas sociedades no es el único instrumento del que disponen los «ricos» para no contribuir o para hacerlo en menor medida a través del IRPF. La «dualidad» del impuesto, que es como denominamos al establecimiento de dos tarifas distintas para el cálculo de la cuota a pagar, según se trate de rendimientos del trabajo o de actividades económicas, o de rendimientos del capital, también les ayuda a dicho fin. Permite también a los contribuyentes con mayor capacidad económica, y por tanto con mayor porcentaje de rendimientos de capital, tributar a tipos sensiblemente más bajos que los de los rendimientos del trabajo. Además, «ese importante diferencial es un incentivo para convertir las rentas generales en rentas de capital (o percibir las segundas en lugar de las primeras)».[30]

No obstante, tanto el informe de la Comisión Lagares, en 2014, como el *Libro Blanco*, en 2022, consideran adecuada esta forma separada de tributación. El primero, como argumento destacado para el mantenimiento de la dualidad, señala expresamente que «su vuelta atrás crearía serios conflictos con los mercados, que ya han asimilado y se encuentran cómodos con la fórmula impositiva actual y que vigilan muy de cerca nuestra política fiscal». El segundo, al menos, junto a unas reflexiones que la propia comisión califica de «técnicas», entiende que también deben considerarse motivaciones de justicia redistributiva a la hora de elegir el nivel y el tratamiento de las distintas fuentes de renta».[31]

Ambos informes obvian que la OCDE, en un estudio de septiembre de 2014,[32] aconsejaba al Gobierno, de cara a la reforma del IRPF, «impulsar la igualdad y la neutralidad inversora sometiendo el conjunto de las rentas, tanto del capital —dividendos, plusvalías e intereses— como del trabajo, al mismo tipo marginal del impuesto sobre la renta».

Desde nuestro punto de vista, habría que recuperar un impuesto sobre la renta basado en el concepto de impuesto extensivo y base amplia, eliminando el actual impuesto dual, de manera que todas las rentas estén sometidas a una sola tarifa general.[33] Lo cual podría realizarse a corto o medio plazo mediante una aproximación gradual de los tipos, excluyendo en todo caso las ganancias patrimoniales especulativas —generadas en menos de un año— de la tarifa del «ahorro».

Planificación fiscal «abusiva» de las grandes sociedades

Volviendo a las sociedades utilizadas por las grandes fortunas, nos encontramos con una realidad que las estadísticas de la AEAT ponen una vez más en evidencia, y es que cuanto más facturan las empresas y mayor es su dimensión, menor es el porcentaje que pagan de impuestos sobre sus beneficios. Así se desprende de la estadística de las cuentas anuales consolidadas del impuesto sobre sociedades correspondiente a 2021,[34] según la cual las empresas más grandes, las que facturan por encima de los 1.000 millones de euros, son las que tributan a un tipo efectivo menor (5,73 % sobre el beneficio). De dicha estadística se desprende que las que tienen una cifra de negocios de entre 50.000 y 100.000 euros, lo hacen a un tipo superior al doble del de las más grandes (13,19 %);

porcentaje que va subiendo hasta el tramo de entre 4 y 5 millones (21,60 %), con tendencia a caer a partir de ese tramo a medida que la dimensión de la sociedad aumenta.[35]

La explicación de esta gran paradoja está en el acceso de las grandes corporaciones a servicios de asesoría fiscal muy especializados para el mejor aprovechamiento de las vías con las que reducir al máximo su factura a Hacienda, ya sea haciendo uso de las numerosas ventajas que las leyes les permiten o bordeando —o incluso superando— los límites fijados por ellas. De hecho, las empresas más grandes copan la mayor parte de las ventajas fiscales del impuesto, muchas mediante esas triquiñuelas que les permiten aprovechar las lagunas que presentan las regulaciones de los distintos Estados donde operan, derivando beneficios a territorios de escasa o nula tributación. Por otra parte, algunas sacan provecho de los activos fiscales diferidos por las aportaciones a los planes de pensiones de sus empleados; las mayores provisiones, en el caso de los bancos, o la compensación de pérdidas de ejercicios anteriores. De este modo, consiguen tributar a tipos muy bajos, o incluso al 0 % en algunos años, como es el caso de algunos de los grandes bancos.[36]

Estas compañías, apoyándose en la falta de armonización del impuesto a nivel internacional, aprovechan los agujeros de los distintos sistemas tributarios y sus divergencias para utilizar prácticas elusivas, que comenzaron denominándose «ingeniería fiscal» y que ahora son más conocidas como «prácticas fiscales agresivas», pese a que lo más correcto sería utilizar el adjetivo de «abusivas».

La vieja concepción del impuesto de sociedades, y de su pago en el lugar donde establece su domicilio la empresa, ha provocado que hayamos asistido en los últimos años a una competencia fiscal entre países por atraer hacia su territorio a las grandes corporaciones con actividad transnacional. Así, se bajan los tipos nominales del impuesto, como ocurre en Irlanda, o se facilita, a través de determinados mecanismos, el traslado de beneficios a territorios de escasa o nula tributación, como también ocurre en Irlanda y en otros países de la UE como los Países Bajos.

Estas políticas repercuten al final en el resto de los países, instalándose la dinámica de bajadas de los tipos nominales y, sobre todo, de los tipos efectivos de las compañías grandes, que son las que en mayor medida utilizan todas las posibilidades que les

brindan los distintos sistemas tributarios. Y así, con la excusa de acercar tipos nominales y efectivos, se bajan los primeros, en vez de tomar las medidas necesarias para que sean los efectivos los que se aproximen en mayor medida a los nominales. En España, esta espiral se ha traducido en que en poco más de diez años asistiéramos a dos bajadas de tipos, del 35 % al 30 % y, tras la reforma de 2015, al 25 %. Según Tax Foundation, el tipo medio del impuesto sobre sociedades a nivel mundial pasó del 40 % en 1980 al 24 % en 2020.

Si a este panorama le sumamos el hecho de que, en muchos casos, los convenios firmados para evitar la doble imposición han derivado finalmente, en palabras del propio secretario general de la OCDE, Ángel Gurría, en «convenios de doble exención», llegamos a la situación actual de erosión de las bases imponibles y traslado de beneficios a territorios de escasa o nula tributación por parte de las grandes corporaciones transnacionales, con un efecto incrementado en el caso de las del sector digital.

Pero en este tablero de la elusión fiscal no solo participan las compañías que «optimizan sus facturas fiscales», como eufemísticamente oímos decir en muchas ocasiones, sino que aparecen, como cooperadores necesarios —a veces, incluso en el estricto sentido penal del término—, los expertos en ingeniería fiscal, que dan forma a las estructuras necesarias para burlar el principio de capacidad económica que debe regir cualquier sistema fiscal justo, por el cual las compañías deberían tributar en función de sus beneficios. Expertos que, en demasiadas ocasiones, provienen del ámbito del diseño y control tributario, como ocurre con altos funcionarios de la Administración tributaria que traspasan esa puerta giratoria, a veces en viajes de ida y vuelta, poniendo en tela de juicio su independencia, aun cuando su actuación desde el punto de vista legal no merezca en la mayoría de las ocasiones reproche alguno.

En este sentido, sería imprescindible regular detalladamente la actividad de estos expertos, así como las condiciones en las que se pueda producir el traspaso de los provenientes de la Administración, más allá de lo establecido por la Directiva DAC 6, por la que se obliga a los «intermediarios» a declarar las operaciones que se puedan considerar como planificación fiscal abusiva, con el fin de contribuir a la reducción de las estrategias de elusión de los grandes grupos transnacionales.

Ante este panorama, desde la explosión de la crisis financiera, hace ya más de una década, la UE y la OCDE, fundamentalmente, han venido mostrando su preocupación por la situación y planteando la necesidad de acometer reformas para taponar esas vías de agua que la planificación fiscal agresiva y la utilización de las guaridas fiscales conlleva para los sistemas tributarios. Pero lo cierto es que las soluciones no terminan de concretarse y los problemas continúan, incluso con una mayor dimensión como consecuencia del auge en estos años de las compañías que prestan servicios digitales, capaces de eludir aun en mayor medida, por su propia naturaleza, el pago de impuestos sobre sus beneficios. Y ello a pesar de las denominadas medidas BEPS publicadas en 2015 por la OCDE y el G20 con el objetivo de mejorar la coherencia de los estándares impositivos internacionales, reforzar su focalización en la sustancia económica y garantizar un entorno fiscal de mayor transparencia; y a pesar también del avance que ha supuesto que ciento cuarenta países se hayan sumado al denominado Marco Inclusivo de la OCDE y el G20, que ha acordado un enfoque, denominado de los dos pilares, que establece un nuevo marco para la fiscalidad internacional: «El enfoque de dos pilares garantizará que las empresas multinacionales estén sujetas a una tasa impositiva mínima del 15 %, y reasignará los beneficios de las más grandes y rentables a países de todo el mundo, de forma que los derechos de imposición sobre el 25 % de sus beneficios residuales se reasignarán a las jurisdicciones donde se encuentran los clientes y usuarios de esas empresas».[37]

Pero, además del problema relativo a los bajos impuestos pagados por las empresas multinacionales en jurisdicciones con tasas impositivas bajas o muy bajas, la OCDE también detecta que algunas filiales en jurisdicciones con impuestos elevados también pueden estar sujetas a tasas impositivas efectivas bajas debido a incentivos y bonificaciones fiscales. Así, los resultados del documento publicado por la OCDE en noviembre de 2023[38] sobre los tipos efectivos de gravamen de las empresas multinacionales nos muestran cómo cuentan con beneficios sustanciales fuera de las jurisdicciones con bajos impuestos. Según la OCDE, las jurisdicciones con impuestos altos representan más de la mitad de las ganancias globales gravadas por debajo del 15 %, «mucho más que las jurisdicciones con impuestos muy bajos, que solo representan el 18,7 % de los beneficios con baja tributación». Lo

que sugiere, para los redactores del citado informe, que «una evaluación de las ganancias globales con bajos impuestos que se centre únicamente en jurisdicciones con tipos efectivos promedio bajos podría potencialmente perder más de la mitad de las ganancias patrimoniales con bajos impuestos».

En el citado informe, además, se muestran datos tan elocuentes de lo que supone la planificación fiscal agresiva de las mayores compañías del mundo como que el 36,1 % de sus beneficios tributan por debajo del 15 % (el 12,7 % de sus ganancias tributan por debajo del 5 %, y otro 23,4 % adicional lo hace entre el 5 % y el 15 %).

A nivel nacional, en un intento de mitigar en alguna medida esta situación, la Ley de Presupuestos para el año 2022 estableció, en el ámbito del impuesto sobre sociedades, una tributación mínima del 15 % de la base imponible para aquellos contribuyentes del impuesto con un importe neto de la cifra de negocios igual o superior a veinte millones de euros y para los que tributen en el régimen de consolidación fiscal, sea cual sea el importe de su cifra de negocios. Esto supone que, como resultado de la aplicación de las deducciones, no se podrá rebajar la cuota líquida por debajo de dicho importe.

Se trata de una reforma poco ambiciosa, al aplicarse sobre la base imponible del impuesto y no sobre el resultado contable, si bien es un primer paso en la línea de acabar con la injusta situación que supone que las mayores empresas paguen menos que las pymes.

No obstante, en algo que viene ocurriendo año tras año, los sectores empresariales afectados niegan la realidad cuando la Agencia Tributaria publica, en sus estadísticas de impuestos que hemos visto antes, los tipos efectivos que pagan las grandes corporaciones sobre su beneficio contable.

El argumento utilizado para desvirtuar tales datos era que los tipos efectivos sobre el beneficio contable no reflejaban la realidad de la carga fiscal, ya que se comparaban los impuestos pagados en España con los beneficios obtenidos en todo el mundo, mientras que buena parte de la actividad de muchas de esas compañías tenía lugar en el exterior. Pero la realidad es tozuda y ha hecho buena la manifestación de Ángel Gurría cuando señalaba que los instrumentos previstos en un principio para evitar la doble imposición han acabado provocando ahora la doble exención y, en definitiva, que buena parte de las actividades en el exterior de estas

compañías no tributen aquí ni tampoco fuera, o que lo hagan a tipos efectivos mínimos. Y así se desprende de la estadística que comenzó a publicar la Agencia Tributaria hace cinco años con los datos procedentes de la información país por país, que deben presentar en su domicilio fiscal de residencia las matrices de multinacionales con una cifra neta de negocios consolidada a nivel mundial superior a 750 millones de euros para el conjunto de entidades que forman parte de su grupo fiscal.

De la última de estas estadísticas publicada, referida al informe país por país correspondiente al ejercicio 2020, se deduce que las 126 grandes multinacionales españolas cuentan con 14.854 filiales (4.906 en España y 9.948 en el extranjero) y que declararon unos beneficios netos mundiales de 50.471 millones (resta de filiales con beneficios y con pérdidas), devengando a nivel mundial un impuesto por sus beneficios de 10.568 millones. Con la limitación de disponer de resultados netos, y no brutos, el tipo efectivo mundial de estas multinacionales en 2020 fue del 20,94 %, si bien 35 multinacionales, que acumulaban el 17,2 % del beneficio neto total, tuvieron un tipo efectivo medio del 1,43 %. Si dispusiéramos de resultados brutos (sin deducir las pérdidas de las filiales) la carga real del impuesto sería mucho menor.

A este respecto, y para evitar «la doble exención», debería derogarse el actual régimen de exención sobre dividendos y rentas derivadas de la transmisión de valores representativos de los fondos propios de entidades residentes y no residentes en territorio español, contemplado en el artículo 21 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades. Dicho régimen debería sustituirse por la deducción para evitar la doble imposición, descontando el impuesto realmente pagado por las filiales en el exterior. Y esta decisión debería trasladarse también al Parlamento Europeo —donde recientemente se ha constituido una Subcomisión de Fiscalidad, cuyo objeto es la lucha contra el fraude, la evasión, la elusión fiscal y la transparencia con fines tributarios— para eliminar el régimen de exención de dividendos.

---

[23] «Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio». Artículo 31.1 de la Constitución

Española, de 27 de diciembre de 1978. [24] José Miguel Larraya, «Aznar afirma que con el actual sistema fiscal "los ricos no pagan" impuestos», *El País*, 22 de enero de 1998, https://elpais.com/diario/1998/01/22/espana/885423604_850215.html. [25] Entrevista de Ana Pastor a Pedro Sánchez en La Moncloa, *El Objetivo*, laSexta, 16 de septiembre de 2018. [26] AEAT, «Estadística de los declarantes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: Total 2021», https://sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2021/home.html. [27] AEAT, «Estadística de los declarantes del Impuesto sobre Patrimonio 2021», https://sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/patrimonio/2021/home.html. [28] Artículo 1.2 de la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164 del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego. [29] Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), «Estudio de beneficios fiscales. Evaluación del gasto público 2019», 2020, p. 246, https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/Docus_Varios_SR/Estudio_Beneficios_Fiscales_Spending_Review.pdf. [30] Comité de personas expertas (2022), *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid. [31] Las preferencias colectivas, representadas por el legislador, sobre la relevancia del IRPF como instrumento para alcanzar los objetivos redistributivos, juegan un papel relevante en la elección del nivel y del tratamiento a través de la tarifa de las distintas fuentes de renta en el IRPF. De este modo, las decisiones sobre la determinación de la tarifa del impuesto combinan las consideraciones técnicas expuestas en esta sección junto con las decisiones que corresponden al legislador relativas a la potencia recaudatoria y a la capacidad redistributiva que decidiera asignar el mismo. [32] «Estudios económicos de la OCDE, España», septiembre de 2014, visión general. [33] Francisco Javier Braña, Nuria Alonso, Carlos Cruzado, Santiago Díaz de Sarralde y José María Mollinedo, *Qué hacemos por una fiscalidad justa y suficiente que acabe con el fraude y la elusión en el pago de los impuestos*, Ediciones Akal, 2014, p. 64. [34] AEAT, «Estadística de cuentas anuales consolidadas del impuesto sobre sociedades 2021», https://sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/sociedadesdc/2021/mapaf501c668376e50d9af5096c44146371338544c176.html. [35] Entre 5 y

6 millones (14,51 %), entre 6 y 10 (19,88 %), entre 10 y 20 (19,54 %), entre 20 y 60 (17,39 %), entre 60 y 100 (17,49 %), entre 100 y 500 (12,76 %), entre 500 y 1.000 (8,80 %) y más de 1.000 (5,73 %). [36] Observatorio de Multinacionales en América Latina, «El Banco Santander tampoco paga en 2016 por el impuesto de sociedades en España» (*fuente*: infoLibre), 2017, https://omal.info/spip.php?article8213. [37] Proyecto sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (BEPS) de la OCDE y el G20, «Enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía», octubre de 2021, OCDE, https://www.oecd.org/tax/beps/puntos-destacados-enfoque-de-dos-pilares-para-abordar-los-desafios-fiscales-derivados-de-la-digitalizacion-de-la-economia-octubre-2021.pdf. [38] Felix Hugger, Ana Cinta González Cabral, Pierce O'Reilly, «Effective tax rates of MNEs: New evidence on global low-taxed profit», OECD Taxation Working Papers n.º 67, OECD Publishing, 2023.

05

Las sociedades pantalla

Las sociedades pantalla son sociedades instrumentales de una persona o de una organización que las controlan sin patrimonio ni medios materiales o personales, por lo que también se las denomina sociedades ficticias o fantasma. Habitualmente son utilizadas en la evasión de impuestos, tanto por grandes corporaciones empresariales que dirigen fondos a través de entidades ficticias hacia jurisdicciones con impuestos muy bajos o nulos, o donde pueden eludir impuestos fácilmente, como por personas con grandes fortunas que las usan para que una parte de sus bienes no paguen impuestos.

Sería el caso de la incorrecta utilización de sociedades interpuestas que simulan desarrollar una actividad económica que no existe, ya sea para canalizar rentas o desviar gastos personales, o para emitir facturas irregulares, logrando indebidamente una menor tributación o dificultar la recaudación.

Un fraude frecuente en el IVA es el denominado «fraude carrusel», que consiste en utilizar sociedades ficticias situadas en un país A de la UE, llamadas «truchas introductoras», que simulan adquirir bienes de proveedores de otros países europeos (operaciones exentas de IVA) y posteriormente simulan venderlos a entidades reales del país A a las que repercute el IVA en sus facturas. En ocasiones, para dificultar el descubrimiento del fraude, también se interponen sociedades ficticias extranjeras, denominadas «truchas remotas».

Esta mecánica permite a las entidades reales deducir el IVA soportado y, con ello, vender los bienes a un precio inferior, que es el importe del fraude previo del IVA, ya que las truchas ficticias introductoras no ingresan el IVA de sus ventas.

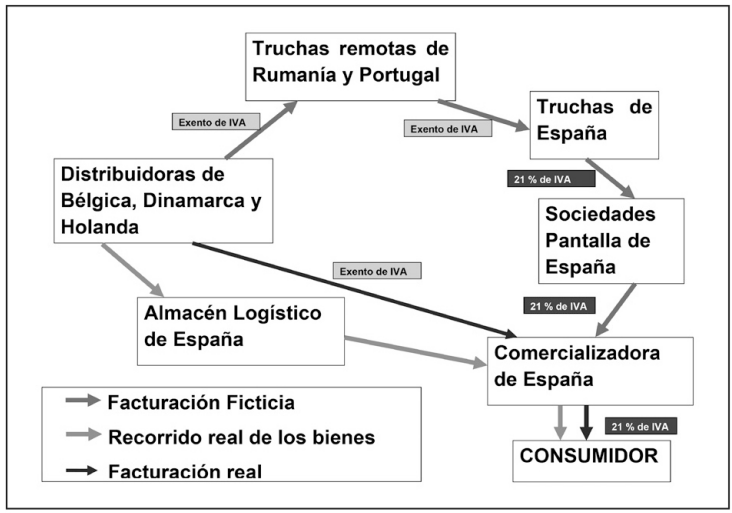
Un caso real puede facilitar la comprensión de este fraude carrusel. La Operación Marcianitos desarticuló en 2013 una trama

empresarial que suministraba productos informáticos a empresas comercializadoras en España. En realidad, el material informático llegaba de empresas de Dinamarca, Bélgica y Holanda a almacenes logísticos españoles, que a su vez lo remitían a los comercializadores finales.[39]

La mecánica del fraude consistía en que, mientras los productos informáticos iban directamente desde una sociedad del norte de Europa a un distribuidor español, la facturación se realizaba siguiendo un circuito por el que las sociedades del norte de Europa facturan a sociedades truchas remotas creadas en Rumanía y Portugal, que se limitaban a refacturar a otras sociedades ficticias españolas (truchas), que a su vez refacturaban a otras sociedades españolas (sociedades pantalla), que finalmente facturaban a las sociedades distribuidoras reales.

La AEAT, en una nota relativa a la tributación de artistas y deportistas no residentes de marzo de 2023, señala en un apartado sobre las sociedades interpuestas y las medidas antiabuso que la doctrina administrativa y de los tribunales considera que las rentas artísticas o deportivas pueden ser gravadas en España aun cuando medie una sociedad interpuesta y concurra un convenio fiscal que expresamente no contemple la cláusula antielusión contra dichas entidades intermedias.[40]

Esquema de funcionamiento de tramas de IVA. Operación Marcianitos



Fuente: AEAT

Pero la evasión no parece tener límites, según los responsables de más de cincuenta administraciones tributarias de todo el mundo reunidos en el Foro de la OCDE de Administración Tributaria,[41] que ya en septiembre de 2006 establecieron un catálogo de mecanismos utilizados en la defraudación internacional de menor a mayor sofisticación:

- En el primer escalón se encontrarían las «cuentas *offshore*, sociedades fiduciarias *offshore* o sociedades ficticias *offshore* en centros financieros *offshore* o en otros países para ocultar activos o ingresos tributables, así como tarjetas de crédito emitidas en jurisdicciones *offshore* para obtener acceso a activos encubiertos».
- A continuación, se situarían las empresas que constituyen «sociedades tapadera *offshore* para desplazar beneficios al extranjero, a menudo utilizando facturas ficticias o cobrando de más (o de menos) en transacciones entre entidades afiliadas».
- Y la mayor sofisticación la protagonizan aquellas multinacionales y entidades financieras que utilizan sistemas y estructuras de inversión que «abusan de tratados fiscales, manipulación de precios de transferencia para desplazar artificialmente sus ingresos hacia jurisdicciones de baja tributación y gastos hacia jurisdicciones de alta tributación, que van más allá de sistemas legítimos de minimización fiscal».

Y, por primera vez, los más de cincuenta responsables del Foro de Administración Tributaria expresaron su compromiso de analizar el papel de los asesores fiscales, contables y jurídicos, y de algunos bancos, en especial de la banca de inversión, en la formulación y puesta en práctica de los sistemas de planificación fiscal agresiva.

En España, sin embargo, se ha depurado en pocas ocasiones la responsabilidad de los asesores en la larga lista de redes fraudulentas desarticuladas que utilizaban sociedades pantalla, como la cadena de sociedades ficticias de una organización criminal centrada en España acusada de un fraude de IVA de más de 25 millones (Operación Marengo-Rosso), el entramado de sociedades de una red de fraude de 3,5 millones en el IVA en el sector de la compraventa de vehículos usados, o las 24 sociedades desmanteladas de una red criminal transnacional por un fraude de IVA de 17 millones de euros en el mercado de coches de alta gama; por solo citar las tres tramas más significativas de 2023.[42]

Un cambio fundamental se inició en Europa cuando, en diciembre de 2015, el Parlamento Europeo emitió unas recomendaciones sobre transparencia y convergencia en la tributación de las sociedades en la UE.[43] En una de ellas, referida a los establecimientos permanentes, pidió a la Comisión Europea que presentara una propuesta legislativa para:

- Adaptar la definición de «establecimiento permanente» para que las empresas no puedan evitar artificialmente tener presencia fiscal en los Estados en los que desarrollan una actividad económica.
- Introducir una definición de «sustancia económica» mínima que garantice que las empresas contribuyen realmente a la economía del Estado en el que tienen presencia fiscal.

Y señaló que las dos definiciones anteriores conformarían una prohibición de las sociedades pantalla cuando no se cumplía con el requisito del establecimiento permanente en la UE o de la sustancia económica mínima.

El camino legislativo europeo tiene su primer hito en agosto de 2021, cuando la Dirección General de Fiscalidad y Aduanas de la Comisión (TAXUD) cierra una consulta pública sobre las características clave de las entidades fantasma con fines fiscales indebidos, señalando la ausencia de una cuenta bancaria propia y el hecho de que la mayoría de los administradores no residan en el país de la sede de la entidad, no siendo concluyentes a la hora de considerar relevante el número de empleados y situando las actividades más probables en la de tenencia y gestión de capital o propiedad intelectual o en la actividad de financiación y arrendamiento financiero. También señalaron la escasa capacidad de las administraciones tributarias europeas y la insuficiente cooperación administrativa como los principales problemas.

En cambio, a treinta y tres asociaciones empresariales y profesionales encuestadas les preocupaba que la nueva legislación de la UE sobre el uso indebido de entidades fantasma pudiera no ser oportuna al coincidir con los debates globales sobre una tributación mínima de las multinacionales.

Previamente, en junio de 2021, se consultó de manera específica a expertos nacionales en materia de fiscalidad directa, que subrayaron que las pymes deberían también incluirse.

Con toda esta información recabada, el siguiente paso lo dio la

Comisión Europea en diciembre de 2021 al presentar una propuesta de directiva, que debería haber entrado en vigor el 1 de enero de 2024, para poner fin al uso indebido a efectos fiscales de entidades fantasma en la UE,[44] de forma que las que tuvieran una actividad económica nula o mínima no pudieran beneficiarse de ninguna ventaja fiscal.

En la presentación, el vicepresidente ejecutivo de la Comisión Europea para una Economía al Servicio de las Personas, Valdis Dombrovskis, afirmó: «Las empresas fantasma siguen ofreciendo a los delincuentes una oportunidad fácil de eludir las obligaciones fiscales. A lo largo de los años, hemos visto demasiados escándalos derivados del uso indebido de empresas fantasma. Así se perjudica a la economía y a la sociedad en su conjunto, además de suponer una carga adicional injusta para los contribuyentes europeos. Hoy avanzamos al siguiente nivel en nuestra larga lucha contra los acuerdos fiscales abusivos y en favor de una mayor transparencia empresarial. Los nuevos requisitos de seguimiento e información para las empresas fantasma dificultarán que disfruten de ventajas fiscales desleales y facilitarán a las autoridades nacionales detectar los abusos que puedan cometer. En Europa no hay cabida para quienes exploten las normas con fines de evasión, elusión fiscal o blanqueo de capitales: todos deben pagar la parte de impuestos que les corresponde».[45]

Además, como esta propuesta de directiva aborda entidades fantasma de la UE, la Comisión anunció que presentaría en 2022 una nueva iniciativa sobre entidades fantasma de fuera de la UE.

Más recientemente, el 17 de enero de 2023, el Parlamento Europeo aprobó la propuesta de directiva de entidades fantasma con algunas modificaciones.[46] Entre las más significativas están las que delimitan las empresas sujetas a presentación de información, que serán las que no cumplen los indicadores de sustancia mínima:

- Más del 65 % (en lugar del 75 %) de los ingresos obtenidos por la empresa en los dos ejercicios fiscales anteriores corresponden a rentas pertinentes.
- La empresa ejerce una actividad transfronteriza por cualquiera de los siguientes motivos:
  - (en lugar del 60%) del valor contable de los activos de la empresa se situó fuera del Estado miembro de la empresa en los dos ejercicios fiscales anteriores;
  - Más del 55 % (en lugar del 60 %) de los ingresos pertinentes de

la empresa se obtienen o pagan a través de transacciones transfronterizas.

- Se relaja la condición de los directores de la empresa, que es uno de los tres indicadores de sustancia mínima a efectos fiscales (junto con las instalaciones y una cuenta bancaria o de dinero electrónico en la UE en la que recibe las rentas pertinentes), aumentando el número de documentos justificativos.

Entre las consecuencias fiscales de carecer de sustancia mínima, la posibilidad del Estado de elegir entre denegar o expedir un certificado de residencia fiscal de que la empresa no tiene derecho a beneficiarse de acuerdos y convenios para evitar la doble imposición se sustituye por una declaración oficial que justifique esta última circunstancia.

Finalmente, el Parlamento sustituye la sanción propuesta del 5 % del volumen de negocio en el ejercicio fiscal por no presentar o falsear la declaración tributaria de documentos justificativos por una sanción mínima del 2 % de los ingresos si no se presenta y del 4 % si presenta una declaración falsa, previendo en ambos casos que si la empresa tiene ingresos nulos o por debajo del umbral fijado por un Estado, la base de la sanción será el importe de los activos totales de la empresa.

Patrimonios ocultos en LGT, HSBC, los Papeles de Panamá, Football Leaks. Hacienda llega tarde

A lo largo de la historia, se han ido conociendo escándalos de personas con alto valor patrimonial que, para no pagar impuestos, tenían parte de sus fortunas en territorios de baja tributación o paraísos fiscales.

En febrero de 2008, el Gobierno alemán inició una expeditiva operación contra un millar de personas sospechosas de ocultar al fisco una cantidad cercana a los 4.000 millones de euros en el Banco LGT Group de Liechtenstein, gracias a unos 5 millones de euros que pagaron a un informante que proporcionó a los servicios secretos germanos (BND) un CD con datos y nombres de personas.

Liechtenstein figuró en la lista española de paraísos fiscales desde 1991 hasta febrero de 2023, año en que no se incluyó en el listado de los países y territorios que tienen la consideración de jurisdicciones no cooperativas, nuevo concepto sustitutivo de

paraísos fiscales.[47]

También en febrero de 2008, la AEAT reconocía que había recibido información[48] sobre 198 ciudadanos españoles con unos 200 millones de euros en cuentas en el banco LGT de Liechtenstein.[49] En vez de abrir los correspondientes expedientes de inspección, la AEAT envió en abril los informes a la Fiscalía Anticorrupción, y el 15 de julio de 2008 el Juzgado Central de Instrucción número 1 de la Audiencia Nacional, a cargo de Santiago Pedraz, ordenó diecinueve registros en varias provincias en el marco de la Operación Jade-Limusina.[50] El resultado de la demora española fue que casi todos los implicados habían ingresado ya unos ocho millones[51] en declaraciones complementarias, evitando así la responsabilidad penal y las sanciones tributarias.[52]

Otro escándalo, conocido como «la lista Falciani», estalló el 11 de marzo de 2010, cuando el HSBC Private Bank Suisse comunicó un «grave» robo de datos por parte del informático que le dio nombre. Más adelante nos referiremos en detalle a este caso, que supuso, como veremos, una especie de «amnistía encubierta» para quienes ocultaban capitales en dicho banco, pues la Agencia Tributaria les dio facilidades para regularizar su situación.

La gran consecuencia jurídica de que se airearan los enormes saldos ocultados de personajes tan significados como los que se vieron involucrados, fue que se añadió una garantía más en el Código Penal para los delitos contra la Hacienda pública: desde 2013, la completa regularización tributaria provoca la vuelta a la legalidad, desapareciendo el reproche penal. Así, en coherencia con el apartado 4 del artículo 305, desaparecieron las menciones que conceptuaban la regularización como una excusa absolutoria que hasta esa fecha posibilitaba el «paseíllo» por los juzgados.[53] Es decir, quien regulariza y paga no es que repare el daño, es que ni siquiera ha cometido el delito.

En consecuencia, quienes presentaron declaraciones complementarias (por un total de 280 millones), incluida la familia Botín, como veremos, y quienes se acogieron a la amnistía fiscal de 2012 en un número y cantidad no desglosada, gozaron de la indemnidad jurídica facilitada por la AEAT.

Como reacción de la sociedad civil, diversos colectivos interpusieron denuncias contra la AEAT por el trato de favor otorgado, entre ellas una querella presentada por Gestha en 2013, pero dichas denuncias fueron sobreseídas provisionalmente cinco

años después.

Y mientras que en España casi todos los implicados se libraron de las penas por presuntos delitos fiscales, un tribunal suizo condenó el 27 de noviembre de 2015 a Hervé Falciani a cinco años de cárcel por espionaje industrial con agravantes al filtrar información de clientes del banco HSBC. Sin embargo, Falciani no entraría en prisión porque residía en Francia y luego se desplazó a España, donde estaba férreamente protegido para preservar su seguridad, y no fue extraditado.[54]

Solo unos pocos con cuentas en el HSBC se resistieron y no presentaron complementarias ni se acogieron a la amnistía fiscal, unas doscientas cincuenta personas que fueron denunciadas en julio de 2013 por la Fiscalía Anticorrupción por presunto delito fiscal ante el juez de la Audiencia Nacional Pablo Ruz.[55]

La mala decisión de esos pocos resistentes se hizo evidente en febrero de 2017, cuando el Tribunal Supremo avaló la lista Falciani como prueba de cargo del delito fiscal, confirmando el valor probatorio de los documentos bancarios y ficheros contables, aunque se obtuvieran ilícitamente por Falciani, que no tenía conexión con los aparatos del Estado en el momento de la sustracción de los datos. La sentencia coincide con la licitud probatoria de la lista Falciani declarada por varios tribunales supremos europeos, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.[56]

Y el último capítulo de este caso lo protagonizó el Tribunal Constitucional, que el 16 de julio de 2019 declaró por unanimidad que la obtención de datos bancarios de la lista Falciani no vulnera el derecho a la presunción de inocencia ni a un proceso con todas las garantías.[57]

Poco duró la calma. La sociedad europea se agitó nuevamente cuando en 2014 estalló el escándalo LuxLeaks, que mostró cómo el Gobierno de Luxemburgo había alcanzado acuerdos secretos con casi trescientas cuarenta multinacionales para reducir al mínimo sus impuestos globales, algunas con tasas impositivas efectivas por debajo del 1 % de los beneficios trasladados artificialmente a Luxemburgo.[58]

En el foco se situó a la firma de asesoría internacional PricewaterhouseCoopers, que habría logrado para sus clientes al menos 548 resoluciones fiscales ventajosas en Luxemburgo entre 2002 y 2010. Aunque un conjunto posterior de archivos reveló que,

junto con PwC, las nuevas resoluciones fiscales también fueron intermediadas por Ernst & Young, Deloitte y KPMG, entre otras firmas.

Como en tantos paraísos fiscales, una oficina o un buzón de Luxemburgo puede ser la sede de una empresa. «Un edificio en el número 5 de la rue Guillaume Kroll alberga más de 1.600 empresas; otro en el número 2 de la avenida Charles de Gaulle alberga aproximadamente 1.450; y un edificio en el 46A Avenue J. F. Kennedy alberga al menos a 1.300 personas», según un análisis del registro corporativo de Luxemburgo llevado a cabo por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ).[59]

Ampliando la óptica, un exhaustivo estudio de un grupo de investigadores de las universidades de California, Berkeley y Copenhague estimó que casi el 40 % de las ganancias multinacionales se trasladaban a paraísos fiscales cada año (más de 650.000 millones de dólares en 2016), reduciendo artificialmente el 10 % de los impuestos de sociedades globales (casi 200.000 millones de dólares en 2016).[60]

Según la información de la base de datos de ese informe, España perdió el 13 % de sus ingresos por impuestos corporativos debido al traslado de beneficios a los Países Bajos, Luxemburgo, Irlanda, Suiza y Bélgica, por ese orden.

España ($, millones)	Ganancias perdidas	Ingresos fiscales perdidos	% de ingresos fiscales corporativos perdidos
Todos los paraísos	**14.693**	**3.673**	**13 %**
Paraísos de la UE	**12.111**	**3.028**	**11 %**
Bélgica	1.080	270	1 %
Chipre	4	1	0 %
Irlanda	2.617	654	2 %
Luxemburgo	3.514	878	3 %
Malta	177	44	0 %
Países Bajos	4.720	1.180	4 %
Paraísos fiscales no comunitarios	**2.583**	**646**	**2 %**
Suiza	1.686	421	2 %
Bermudas, Caribe, Puerto Rico, Hong Kong, Singapur y otros	897	224	1 %

Dos años después, en abril de 2016, el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) desencadenó un seísmo informativo con los Papeles de Panamá y la difusión de los nombres

de 213.634 entidades extraterritoriales constituidas en 21 jurisdicciones, casi el 90 % de ellas en las Islas Vírgenes Británicas, Panamá, Seychelles y Bahamas, gestionadas por el despacho Mossack Fonseca, de Panamá.[61]

Se supo que personas con altas rentas y patrimonios de la UE poseían en torno al 9 % de las entidades extraterritoriales constituidas por Mossack Fonseca. A esta cifra, con las dificultades para estimarlas que se citan en un informe realizado para el comité PANA del Parlamento Europeo,[62] se añadía la erosión de bases imponibles de sociedades en la UE por 352.000 millones de euros, que equivalía a una pérdida de 81.000 millones de euros en ingresos fiscales por las prácticas reveladas por los Papeles de Panamá, de los cuales a España le correspondían 520 millones.

Pero la dimensión de la evasión global se entrevé al saber que Mossack Fonseca tenía una participación de entre un 5 % y un 10 % en el mercado de las estructuras extraterritoriales. Otro estudio estimó la pérdida de ingresos debida a la economía sumergida en 2011 de los Estados miembros en 956.000 millones de euros, incluyendo la elusión y evasión de impuestos corporativos y de los individuos, y estimando para España unos 82.700 millones.[63]

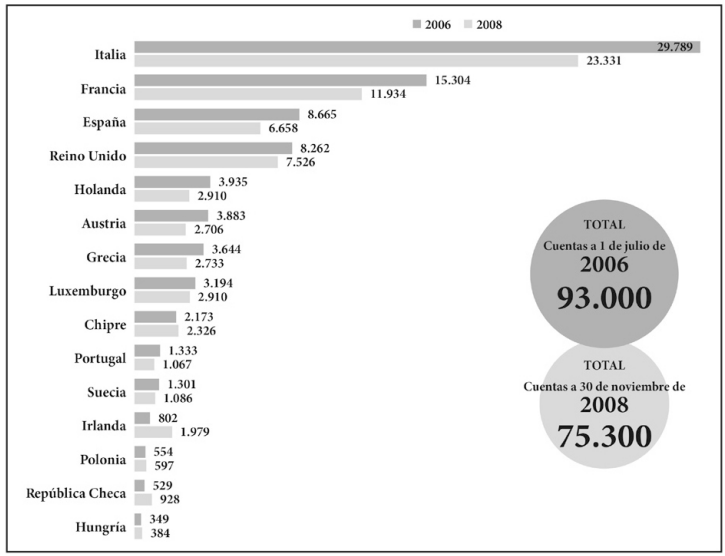
Los nombres de las personas conocidas con vínculos en las entidades de los Papeles de Panamá pueden consultarse aún en las webs de *El Confidencial* y La Sexta,[64] que fueron los dos medios españoles participantes en la investigación del ICIJ; entre ellos, figuran el del ministro de Industria, Energía y Turismo, José Manuel Soria, que dimitió tras cuatro días hilando confusas explicaciones.[65]

La AEAT inspeccionó a 160 contribuyentes vinculados a sociedades de los Papeles de Panamá, recaudando 51 millones, mientras que otras 84 personas se adelantaron y presentaron complementarias, pagando 89 millones. En total, 244 contribuyentes pagaron 140 millones de euros a Hacienda. Al margen de eso, otro centenar de personas eran investigadas en los juzgados por casos como el del Canal Isabel II, la Gürtel o la Púnica.[66]

España dejó de calificar a Panamá como paraíso fiscal[67] en 2011 al entrar en vigor el convenio para evitar la doble imposición, pero una de las consecuencias más relevantes de los *Panama Papers* fue poner sobre la mesa la responsabilidad de los asesores e intermediarios, ya que quedó claro que los propietarios

beneficiarios finales (UBO) de las entidades extraterritoriales eran personas de alto patrimonio neto o corporaciones que se valían de asesores fiscales, expertos legales, administradores y asesores de inversiones, sociedades fiduciarias y bancos para ocultar una parte de su riqueza e ingresos a las autoridades tributarias nacionales.[68]

Importe en cuentas suizas por nacionalidad (millones de euros)



Fuente: ABC.

De esta manera, el Parlamento Europeo aprobaba en julio de 2016 el informe final del comité TAXE 2, en el que se pedía que las sanciones contra las jurisdicciones fiscales no cooperativas se aplicaran también a empresas, bancos y bufetes de abogados y contables, e incluso abría la posibilidad de revocar sus licencias comerciales.[69]

La mayor dimensión del escándalo de los Papeles de Panamá hizo pasar casi desapercibido en nuestro país a otro conjunto de evasores integrados en la denominada «lista Renania», que se dio a conocer también en abril de 2016, cuando el *land* de Renania del Norte-Westfalia localiza 93.000 millones de euros en cuentas bancarias personales y empresariales de Credit Suisse, UBS, Julius Bär, LGT y Basler Kantonalbank en Suiza, entre otros, que implicaban a 120.000 empresas y ciudadanos europeos, gracias a que el Gobierno de Renania había comprado 11 CD con esos datos por unos 18

millones con fondos propios y del Gobierno federal.

El Gobierno alemán envió a una veintena de Gobiernos europeos los listados de sus respectivos ciudadanos; la lista española contabilizaba saldos de unos 8.000 millones de euros entre 2006 y 2008, variando los importes según los años, y ocupaba el tercer lugar del *ranking* empatada con el Reino Unido, tras Italia (más de 20.000 millones) y Francia (más de 10.000 millones).[70]

A finales de 2016, varios medios de comunicación europeos de la red European Investigative Collaborations (EIC), entre ellos *El Mundo*, comenzaron a publicar informaciones de Football Leaks, en particular de los contratos de significados jugadores de fútbol con sus equipos y del agente Jorge Mendes, que además era quien se encargaba de no dejar rastro de la defraudación fiscal de sus clientes.

El caso más sonado en España fue el de Cristiano Ronaldo. *El Mundo* publicó que había desviado a un paraíso fiscal 150 millones para ocultar ingresos por derechos de imagen.[71]

En esos días, cuando la AEAT estaba a punto de cerrar la inspección al jugador, apareció entre los documentos filtrados el siguiente *e-mail* de los abogados de Ronaldo que causó una conmoción en la inspección, la cual no había descubierto la estructura fiscal real del jugador. El *e-mail* decía así:

> Hemos conseguido evitar que Hacienda considere que las sociedades que contratan con MIM, en este caso Tallin (sic) son propiedad de los jugadores. Eso no les importa, gracias a Dios.

Esto provocó que se anularan las actas y se reiniciase la investigación con la información de Football Leaks, que finalizó con el envío a la Fiscalía de una denuncia por un presunto delito contra la Hacienda pública relativo al IRPF de 2011 y por tres delitos agravados relativos al IRPF de 2012 a 2014. La Fiscalía se querelló el 13 de junio de 2017. Cristiano se había acogido al régimen de impatriados, conocida como «ley Beckham», por la que tributó con un tipo impositivo del 24 % en 2011 y del 24,75 % en los otros tres años, y solo sobre las rentas obtenidas en España, en vez de tributar por la renta mundial.

Según la querella de la Fiscalía del 13 de junio de 2017, el jugador simuló la cesión de los derechos de la explotación económica de su imagen a sí mismo a través de sociedades que poseía directa o indirectamente domiciliadas en paraísos fiscales,

las cuales no tenían trabajadores, no realizaban actividad alguna y no contaban con oficinas propias. Los rendimientos obtenidos por Ronaldo en la explotación de sus derechos de imagen debían tributar como una actividad económica, en vez de tributar como rendimientos de capital mobiliario, porque el artículo 13.1.f de la ley del IRNR reduce muchísimo la base imponible de esta calificación al hacer tributar solo la publicidad pagada por entidades residentes en España, y no la pagada por las multinacionales anunciantes.

Apenas veinticuatro horas después de presentarse la querella, el Real Madrid emitió el siguiente comunicado oficial de apoyo al jugador, condensando en cuatro párrafos el menoscabo a la conciencia fiscal de la afición (el subrayado es nuestro):[72]

> COMUNICADO OFICIAL | 14/06/2017
> El Real Madrid C. F. muestra su plena confianza en nuestro jugador Cristiano Ronaldo, que entendemos ha actuado conforme a la legalidad en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
> Cristiano Ronaldo ha mostrado siempre desde su llegada al Real Madrid C. F., en julio de 2009, una voluntad clara de cumplir con todas sus obligaciones tributarias.
> El Real Madrid C. F. está absolutamente convencido de que nuestro jugador Cristiano Ronaldo demostrará su total inocencia en este proceso.
> El Real Madrid C. F. espera que la Justicia actúe con la mayor celeridad posible para que cuanto antes quede demostrada su inocencia.

Lamentablemente, no era la primera vez que los clubes o la afición secundaban y apoyaban a sus jugadores al ser investigados o, incluso, condenados por delitos fiscales.

Esperemos que comunicados tan desatinados como este dejen de emitirse en un futuro, sobre todo si tenemos en cuenta que, tras la instrucción, los abogados del jugador, la Fiscalía y la Abogacía del Estado alcanzaron un acuerdo de conformidad por el que Cristiano acabó reconociendo los hechos denunciados, y que, en sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid del 22 de enero de 2019, el jugador fue condenado a una pena de 24 meses de prisión, sustituida por una multa de 360.000 euros, y a pagar otra multa de 3,2 millones (apenas el 56 % de las cuotas defraudadas). Previamente ya había pagado los 5,7 millones de las cuotas defraudadas y poco más de un millón en intereses de demora.

A otros jugadores o entrenadores se les abrieron inspecciones a partir de la información filtrada, entre ellos Modric, Carvalho, Marcelo, Falcao o Mourinho, que alcanzaron acuerdos similares para pagar las multas y no entrar en prisión. También se investigó a Neymar y a la fundación de Leo Messi.

Los acuerdos de conformidad excluyeron que el agente Jorge Mendes fuese investigado o procesado en España como presunto cooperador por ninguno de los delitos fiscales de sus clientes.[73]

Como antítesis de estos comportamientos defraudatorios, está el caso del jugador Martin Odegaard. En enero de 2015, el Real Madrid informó que había llegado a un acuerdo para el traspaso del jugador, que entonces tenía dieciséis años. Según los documentos de Football Leaks, el despacho de abogados Senn Ferrero aconsejó al padre de Odegaard que crease una empresa que gestionara los derechos de imagen de su hijo, a lo que se negó, entre otras cosas por una cuestión moral. En diciembre de 2015, el padre del jugador declaró lo siguiente: «De todos modos ganará mucho dinero, así que también es una cuestión moral sobre cuánto debe esforzarse en intentar ahorrarse algo de dinero en impuestos, cuando otras personas luchan para pagar los suyos».[74]

Y sin apenas respiro, en noviembre del año siguiente, 2017, llega otra filtración conocida como «los Papeles del Paraíso», filtrados principalmente de Appleby, unas de las firmas de abogados *offshore* más importantes del mundo, la compañía fiduciaria Asiaciti y de empresas en diecinueve jurisdicciones no cooperativas.

Fundada en Bermudas, Appleby ayudó a multinacionales y personas con alto patrimonio neto (HNWI, por sus siglas en inglés) y con patrimonio neto ultraalto (UHNWI) a trasladarse a jurisdicciones con bajos impuestos para lograr la opacidad del beneficiario final (UBO) de las sociedades que detentaban una parte de sus patrimonios frente a las administraciones tributarias nacionales.

El ministro Montoro explicó en una comparecencia de noviembre de 2017 en el Senado que ya se habían iniciado actuaciones sobre los *Paradise Papers*, una vez requeridos a *El Confidencial* y La Sexta los antecedentes de la información publicada. Aún en la web de La Sexta figura un completo mapa de las personas involucradas en los Papeles del Paraíso[75] que permite concluir que la tipología de personas, esquemas y jurisdicciones son similares a los empleados en revelaciones anteriores.

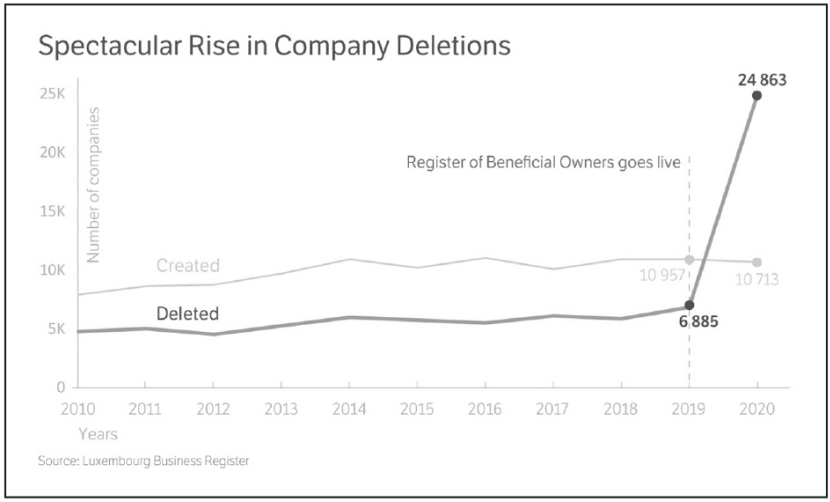
En un debate del Parlamento Europeo del 14 de noviembre sobre los Papeles del Paraíso, los eurodiputados instaron una vez más a los países a restringir estas prácticas evasoras y reiteraron su propuesta de que los «facilitadores» perdieran su licencia.[76]

En febrero de 2021 llegó el caso OpenLux, una investigación del Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP) y un grupo de medios, incluidos *Süddeutsche Zeitung*, *Le Monde*, *Le Soir* de Bélgica, *McClatchy* de Estados Unidos, *Woxx* de Luxemburgo, *IrpiMedia* de Italia e *InfoLibre* en España, que denunciaron que Luxemburgo sirve de paraíso fiscal a unas 55.000 sociedades creadas por multinacionales, 104 miembros de la lista Forbes de multimillonarios, deportistas, artistas y varios miembros de la mafia 'Ndrangheta.[77] Tres cuartas partes de todos los propietarios de empresas provienen del extranjero.

La novedad de la investigación de OpenLux es que no procede de una filtración, sino que es el resultado de una ardua explotación de datos públicos del Registro Mercantil y del Registro de Beneficiarios Reales.[78]

Sin embargo, el Gobierno de Luxemburgo rechaza esta investigación afirmando que el país «cumple con todas las regulaciones y estándares de transparencia de la UE e internacionales», e incluso mantiene una web específica para contradecir las conclusiones de OpenLux.[79]

Le Monde sitúa a Francia en la cabeza de la lista, con más de 17.000 sociedades en Luxemburgo y 37 familias francesas de las más adineradas que «estructuran sus compañías, patrimonio e inversiones a través de decenas de *holdings* luxemburgueses». La lista española contiene más de 1.500 personas que poseen empresas en Luxemburgo.[80]



Fuente: https://www.occrp.org/es/openlux/shedding-light-on-big-secrets-in-tiny-luxembourg.

De esta forma, Luxemburgo es un puente financiero entre Europa y los paraísos fiscales, por el que las empresas multinacionales primero trasladan sus beneficios a Luxemburgo mediante préstamos intragrupo y, después, los transfieren a otros paraísos. En 2019, el flujo de capital extranjero hacia Luxemburgo ascendió a 5,06 billones de dólares en inversiones de portafolio, el segundo mayor volumen del mundo, después de Estados Unidos.

Pero en 2020, un año después de que el Registro de Beneficiarios Reales se pusiera en marcha, un gran número de empresas abandonaron Luxemburgo y, por primera vez, hubo más bajas que altas.

OpenLux ha encontrado varios patrones en las compañías que son propiedad de personas políticamente expuestas o de personas con antecedentes criminales. Uno de ellos es que un alto porcentaje de sociedades de Luxemburgo son filiales de otras compañías registradas en paraísos fiscales. En este sentido, la investigación concluye que una gran mayoría de las empresas luxemburguesas son participaciones puramente financieras o sociedades fantasma, que pueden utilizarse para evitar impuestos.[81]

Otro patrón es crear una sociedad en Luxemburgo para invertir en inmuebles por todo el mundo. Sería el caso de una empresa luxemburguesa dueña del Château Louis XIV, la propiedad más cara del mundo, valorada en trescientos millones de dólares, con más de

veinte mil hectáreas y situada a las afueras de París. La prensa ha señalado al príncipe saudí Mohamed bin Salman como beneficiario final de esta empresa, pero, según el registro, los UBO son tres saudíes cercanos al príncipe.[82]

Y en octubre de 2021, los ciudadanos nos vimos nuevamente sacudidos por otra revelación del Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ), en esta ocasión con participación de *El País* y La Sexta, denominada «los Papeles de Pandora», que destaparon la creación de sociedades fantasma para transferir dinero entre cuentas bancarias sin pagar impuestos, cometer supuestos delitos financieros, incluido el blanqueo de capitales, e incluso esquivar las sanciones impuestas por la UE desde 2014 a los oligarcas rusos.[83]

En el centro estaban el bufete andorrano Afsi, la firma panameña Alcogal y otros catorce despachos menores especializados todos ellos en la creación y gestión de sociedades en paraísos fiscales, principalmente Panamá y las Islas Vírgenes Británicas.

El nombre de Pandora debió de responder a que la lista incluía a treinta y cinco jefes y exjefes de Estado, cuarenta y seis oligarcas rusos y un número abultado de millonarios, personalidades de la cultura e incluso congregaciones religiosas.[84]

De entre ellos destacan Svetlana Krivonogikh, supuesta pareja sentimental de Vladímir Putin, Corinna Larsen, que dejó un mandato por si fallecía para que el rey emérito recibiera el 30 % de los activos del fideicomiso Peregrine[85] y creó una sociedad conjunta en las Islas Seychelles con el empresario mexicano Allen Sanginés-Krause,[86] Santiago Calatrava, Pep Guardiola, Julio Iglesias, Luis Miguel, Miguel Bosé o Mario Vargas Llosa.

La AEAT reaccionó al día siguiente, pero, con la tradicional lentitud con la que actúa en estos casos, anunció que requeriría a La Sexta y a *El País* que le entregaran una copia de todos los documentos que se habían filtrado de las 601 personas de nacionalidad española y las 751 sociedades *offshore* relacionadas, en vez de iniciar inmediatamente las inspecciones y requerir los documentos después.

Con esta forma de proceder de la AEAT, el proceso se alargó inevitablemente unos meses, hasta que la Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF) analizó esos documentos y propuso incluir en el plan de inspección a las personas y entidades que no hubieran declarado esas propiedades en el modelo 720 de bienes en

el exterior, en el impuesto sobre el patrimonio o en el IRPF como rentas.

Pero ese tiempo fue aprovechado por estas grandes fortunas para presentar las declaraciones complementarias con las que evitar las sanciones administrativas o la investigación penal.

Es muy criticable esa parsimonia tradicional con los grandes evasores, ya que, con la normativa legal aprobada tras la amnistía, si estas personas no hubieran declarado la titularidad de estos bienes en el extranjero en el modelo 720, esos importes se habrían calificado como una ganancia patrimonial no justificada «imprescriptible» que habría tributado al tipo marginal máximo del IRPF, entre el 43,5 % y el 48 % en 2017.

La lentitud de la AEAT en estos casos contrasta con la inmediatez de la Fiscalía Nacional de Chile, que empezó a investigar al presidente de su país por delitos de cohecho, delitos tributarios y soborno tras conocerse que los Papeles de Pandora lo vinculaban a él y a su familia con la compraventa de la Minera Dominga en las Islas Vírgenes Británicas en 2010.

En el mismo mes, el Parlamento Europeo aprobó una resolución en la que pidió la regulación de los intermediarios, reiterando a la Comisión que emitiese orientaciones sobre la interpretación y aplicación del principio de secreto profesional, y lamentó que los ministros de Finanzas, el 5 de octubre de 2021 —días después de hacerse públicos los Papeles de Pandora—, sacaran a las islas Anguila, Dominica y Seychelles de la lista de paraísos fiscales de la UE.[87]

En febrero de 2022 llegaron los «Suisse Secrets», la filtración de más de 18.000 cuentas bancarias del Credit Suisse que acumulaban más de 100.000 millones de dólares de saldo, y que fue analizada por el *Süddeutsche Zeitung*, la OCCRP y 48 medios de comunicación de 39 países, siendo *Infolibre* el medio español que participó en esta investigación.[88]

Los propietarios de estas cuentas residían en más de ciento veinte jurisdicciones, la mayoría en países que no intercambian —o lo hacen desde hace poco— de forma automática la información de cuentas bancarias, según un acuerdo de 2017 suscrito por ciento ocho países y jurisdicciones hasta la fecha.[89]

La información de cuentas a nivel global es una herramienta decisiva en la lucha contra la evasión, como muestra la evolución de Credit Suisse, con la mayor apertura de cuentas en 2007 y 2008,

y el mayor cierre de cuentas en 2014, cuando Suiza se comprometió a intercambiar la información de cuentas.[90]

No obstante, Credit Suisse se ha visto envuelto en numerosos escándalos desde 2009 hasta la actualidad.

En 2009, Credit Suisse, Barclays, Lloyds e ING pagaron multas millonarias por lavado de dinero de personas u organizaciones que figuraban en la lista de países sancionados por Estados Unidos. En concreto, Credit Suisse pagó una multa de 536 millones de dólares por violar las sanciones de Estados Unidos contra Irán, reconociendo que ocultó sistemáticamente a las autoridades estadounidenses la identidad de clientes iraníes de los que habría gestionado fondos en Estados Unidos. La fiscalía de Manhattan también acusó a Credit Suisse de haber ayudado a clientes de Libia, Sudán y Birmania a saltarse las sanciones contra sus países.[91]

En mayo de 2014, Credit Suisse acordó pagar otra multa de 2.600 millones de dólares al Departamento de Justicia de Estados Unidos por ayudar a miles de ciudadanos de ese país a evadir impuestos, declarándose culpable de un delito de fraude fiscal; gracias a ese acuerdo, no perdió su licencia bancaria y nadie fue a prisión.[92]

En julio de 2014, el juez Ruz, de la Audiencia Nacional, vio indicios de blanqueo en 118 movimientos bancarios por 32,9 millones de euros entre 2008 y 2012 de las empresas de Jordi Pujol Ferrusola y su mujer, Mercé Gironés, realizados en Andorra, Luxemburgo, Islas Caimán, Suiza y Liechtenstein, entre otros, por conceptos de «asesorías» o «servicios jurídicos y contables», y libró nuevos requerimientos al Credit Suisse y a la Banca Rothschild.[93]

En julio de 2021, el fiscal suizo Yves Bertossa estaba investigando la cuenta «Soleado» y a los supuestos testaferros del rey emérito, Arturo Fasana y Dante Canonica, en la causa P14783/2018 abierta tras los audios de Corinna zu Sayn-Wittgenstein sobre los supuestos negocios opacos del monarca emérito en el extranjero. En febrero de 1995, los Albertos presentaron al rey emérito al bróker suizo Arturo Fasana, quien junto con Marcel Hagger, responsable de la sociedad de gestión de patrimonios Rhône Gestion S. A., creó la cuenta nodriza Soleado y ocho subcuentas en diferentes divisas en Credit Suisse para mover más de 15.000 millones de euros de medio centenar de acaudalados españoles desde Credit Suisse a otras cuentas en Suiza u otros paraísos fiscales, defraudando a la Hacienda española.

La cuenta bancaria de la Fundación Zagatka estaba también en

Credit Suisse y era administrada por Rhône Gestion, manteniéndose oculta hasta la exclusiva de *The Sunday Telegraph* en febrero de 2020, que desveló que el origen de los «valores patrimoniales» de la fundación estaba en la «comisión percibida en el contexto de la conexión de las partes interesadas en la venta del Banco Zaragozano a Barclays Bank en Londres», como Álvaro D'Orleans-Borbón reconoce en Credit Suisse (en el «perfil EAM» para clientes gestionados por un gestor de activos externo). La cantidad recibida fue de 39 millones de libras esterlinas (52,2 millones de euros), el 11,4 % de los 457 millones de euros que cobraron los Albertos por la venta de sus acciones del Banco Zaragozano.

Fasana también se encargó personalmente de gestionar la fortuna en el extranjero de Francisco Correa, quien en 2020 confesó en la Audiencia Nacional que Alejandro Agag, yerno de José María Aznar, le presentó a Blanco Balín, asesor de Orange Market (empresa de la trama Gürtel en Valencia), y que Blanco le acompañó a Ginebra para introducirle en la sociedad Rhône Gestion de Fasana.[94]

Entre 2021 y 2023, se producen una serie de escándalos. Al margen del quebranto producido en 2021 por unas inversiones adversas de 10.000 millones de dólares en la financiera británica Greensill y de 5.000 millones de dólares en el fondo estadounidense Archegos, o de la dimisión del presidente del banco en 2022 tras airearse que se saltó el confinamiento en la pandemia, en octubre de 2021 el banco fue multado con 475 millones de dólares por un caso de corrupción en Mozambique. En marzo de 2022, un tribunal de Bermudas confirmó que un ex primer ministro georgiano perdió parte de sus inversiones gestionadas por un exdirectivo de Credit Suisse, despedido en 2015 y condenado por fraude en Ginebra en 2018. En junio de 2022, el banco fue condenado en Suiza por blanqueo de capitales de una red búlgara de tráfico de cocaína y multado con 2 millones de francos suizos. En octubre de 2022, en Estados Unidos, llegó a un acuerdo por un litigio de 2008 a cambio de un pago de 495 millones de dólares. En Francia pagó 238 millones de euros para no ser procesado por prospección ilegal de clientes y fraude fiscal agravado entre 2005 y 2012.[95]

El último episodio, de momento, es una investigación en fase inicial del Departamento de Justicia de Estados Unidos abierta a principios de 2023 a Credit Suisse Group por la sospecha de que algunos ejecutivos habrían ayudado a oligarcas rusos a evadir las

sanciones impuestas a raíz de la guerra de Ucrania. La investigación afecta a UBS Group AG, que adquirió Credit Suisse en junio.[96]

Y en relación con los oligarcas rusos, en noviembre de 2023 una nueva investigación del Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación, Paper Trail Media y un total de 67 medios, entre ellos *El País* y La Sexta, revelaron, en la denominada «Cyprus Confidential» cómo «al menos 96 empresarios sancionados por su cercanía al Kremlin se han aprovechado de los entramados financieros del pequeño país europeo en los últimos años».[97] Y para ello, habrían contado con la ayuda de PwC, que les habría prestado su colaboración «profesional» cuando Rusia invadió Ucrania en 2022, para reordenar sus riquezas a través, entre otros medios, de sociedades mercantiles registradas en Chipre. De esa forma, eludían las sanciones impuestas por Occidente para cortar la financiación de la guerra.

---

[39] https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/notas-prensa/notas-prensa/2013/La_Agencia_Tributaria_desmantela_una_trama_internacional_de_fraude_al_IVA_en_el [40] https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/Sede/Tema/Normativa/Doctrina_Criterios/Criterios/No_Residentes/Artista_deportista_No_residntes.pdf. [41] Tercera reunión del Foro OCDE sobre Administración Tributaria, Seúl, 14-15 de septiembre de 2006, https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/Sede/Tema/Empresas/ForoGrandesEmpresas/Documentacion/OCDE_Seul_2006_es_es.pdf. [42] https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/notas-prensa/notas-prensa/2023/Desarticulada_una_organizacion_criminal_centrada_en_Espana_acusada_de_u https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/notas-prensa/notas-prensa/2023/La_Agencia_Tributaria_desmantela_una_red_de_fraude_de_IVA_en_el_sector_de https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/notas-prensa/notas-prensa/Desmantelada_una_red_criminal_transnacional_por_un_fraude_de_IVA_de_17_ [43] Diario Oficial de la Unión Europea, 24 de noviembre de 2017, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0457_ES.pdf. [44] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0565&qid=1699211327228. [45] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_7027. [46] https://

www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0004_ES.html. [47] En 2008, la OCDE calificó a treinta y ocho países y territorios como paraísos fiscales. Diez se encuentran en Europa: Andorra, Chipre, Gibraltar, Irlanda, isla de Man, islas del Canal (Jersey, Guernsey, Sark y Alderney), Luxemburgo, Liechtenstein, Mónaco, San Marino y Suiza. [48] La información se hacía pública gracias a los detalles suministrados esa misma mañana por la página web del IRS estadounidense, http://www.irs.gov/newsroom/article/0,,id=179387,00.html.

[49] La revista *Interviú* publicó la lista de sesenta y siete titulares o beneficiarios de depósitos en Liechtenstein posteriores al 2002, https://www.europapress.es/nacional/noticia-economia-legal-alejandro-sanz-cerca-200-espanoles-investigados-evadir-impuestos-traves-liechtenstein-20081201123804.html.

http://www.interviu.es/reportajes/articulos/170-millones-de-euros-espanoles-enel-paraiso-de-liechtenstein/.

[50] Los registros se llevaron a cabo en oficinas de Merchban S. A. y agencias de inversión de Madrid, Barcelona y Zaragoza, en oficinas del banco privado Vontobel Europe en Madrid y Málaga, en distintas asesorías fiscales de Barcelona, Madrid y Marbella, y en sedes de personas físicas y jurídicas de Barcelona, Madrid y la provincia de Málaga. [51] https://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/CO/CO_642.PDF#page=1. [52] En un informe del 8 de octubre de 2008 de los funcionarios de la Agencia Tributaria adscritos a la Fiscalía Anticorrupción se señala a Suiza como destino de muchas cuentas opacas y desmenuza la supuesta participación del banco Vontobel Europe en todo el engranaje de ocultación de bienes y patrimonios a la Hacienda española. [53] Apartado III del Preámbulo, https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A2012-15647&p=20121228&tn=1#daunica. [54] http://www.bez.es/856593592/Falciani-condenado-a-cinco-anos-por-espionajeeconomico.html. [55] https://cadenaser.com/ser/2013/07/01/espana/1372636211_850215.html. [56] http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Sala-de-Prensa/Notas-de-prensa/El-Tribunal-Supremo-avala-la--lista-Falciani--como-prueba-de-cargo-deldelito-fiscal. [57] https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2019_091/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2091-2019.pdf. [58] https://www.icij.org/investigations/luxembourg-leaks/. [59] https://www.icij.org/investigations/luxembourg-leaks/leaked-documents-exposeglobal-companies-secret-tax-deals-luxembourg/. [60] Thomas Torslov, Ludvig Wier y Gabriel Zucman, *The Missing Profits of Nations*, 15 de enero de 2020, https://missingprofits.world/. [61] https://www.icij.org/tags/panama-papers/. [62] «The Impact of Schemes revealed by the Panama Papers on

the Economy and Finances of a Sample of Member States», 2017, cuadro 5, p. 43, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/572717/IPOL_STU(2017)572717_EN.pdf. [63] *Ibid.*, cuadro 9, p. 50. [64] https://www.lasexta.com/temas/papeles_de_panama-1. [65] https://www.elconfidencial.com/economia/papeles-panama/2016-04-11/papelespanama-papers-ministro-soria-offshore-hermano_1179326/. [66] https://www.lasexta.com/noticias/papeles-panama/se-cumplen-tres-anos-de-los-papeles-de-panama-244-investigados-y-140-millones-recaudados-en-espana_201904035ca4829a0cf27714032897a2.html. [67] https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/ayuda/manuales-videos-folletos/manuales-practicos/irpf-2020/capitulo-10-regimenespeciales-imputacion-rentas/imputacion-rentas-socios-participes-instituciones/relacion-paises-territorios/real-decreto-1080-1991-paraisos-fiscales.html. [68] «Role of advisors and intermediaries in the schemes revealed in the Panama Papers», https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602030/IPOL_STU(2017)602030_EN.pdf. [69] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016IP0310. [70] https://www.abc.es/economia/abci-alemania-entrega-hacienda-lista-espanoles-suman-8000-millones-euros-suiza-201604220141_noticia.html. [71] https://www.elmundo.es/deportes/football-leaks/2016/12/02/5841d852468aeb61028b462b.html. [72] http://www.realmadrid.com/noticias/2017/06/comunicado-oficial-2. [73] https://www.elconfidencial.com/espana/2017-06-14/jorge-mendes-imputadoradamel-falcao-cristiano-ronaldo-delito-fiscal-footballeaks_1398300/.

https://www.20minutos.es/deportes/noticia/jorge-mendes-imputado-caso-cristiano3127462/0/.

https://www.elconfidencial.com/espana/2017-06-23/hacienda-jorge-mendes-fiscaliaderechos-de-imagen-diego-costa-filipe-luis-jackson-james_1403870/.

[74] https://www.elmundo.es/deportes/football-leaks/2016/12/04/58434ed3268e3e85118b45bc.html. [75] https://www.lasexta.com/noticias/papeles-paraiso/. [76] https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20171110STO87807/papeles-del-paraiso-los-paises-de-la-ue-deben-frenar-la-elusion-fiscal. [77] https://www.sueddeutsche.de/thema/OpenLux. [78] La metodología y la resolución de las dificultades: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2021/02/08/openlux-faire-parler-des-registres-publics-une-enquete-d-un-genre-nouveau_6069139_4355770.html. [79] https://gouvernement.lu/fr/dossiers/2021/openlux.html. [80] https://www.infolibre.es/politica/

openlux-desvela-nombrespanoles-sociedades-luxemburgo-busca-opacidad-ventajas-fiscales_1_1198442.html. [81] https://www.occrp.org/es/openlux/. [82] https://www.occrp.org/es/openlux/shedding-light-on-big-secrets-in-tinyluxembourg. [83] https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measuresagainst-russia-over-ukraine/#sanctions.

[84] https://www.lasexta.com/pandora-papers/.

https://elpais.com/pandora-papers/2021-10-05/lo-que-sabemos-hasta-ahora-de-los-papeles-de-pandora-en-un-vistazo.html?rel=mas_sumario.

[85] https://www.lasexta.com/pandora-papers/corinna-instruyo-entregar-parte-fortuna-offshore-rey-juan-carlos-muerte_202110036159eeccb93dbb0001d56e3b.html. [86] https://www.lasexta.com/pandora-papers/negocios-conjuntos-corinna-empresariomexicano-allen-sangineskrause-sociedad-compartida-seychelles_20211006615d7b32b93dbb0001d8c5f1.html. [87] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0438_EN.html. [88] https://www.infolibre.es/suplementos/suisse-secrets/. [89] Acuerdo multilateral de intercambio automático de información de cuentas financieras (CRS). [90] https://www.france24.com/es/europa/20220221-suisse-secrets-suiza-lavadodinero-lista-negra. [91] https://elpais.com/internacional/2012/12/11/actualidad/1355259065_703559.html. [92] https://www.elmundo.es/economia/2014/05/20/537a8ac3ca47416e0b8b4589.html. [93] http://www.elmundo.es/cataluna/2014/07/03/53b49225e2704eb8458b4590.html. [94] https://www.publico.es/politica/exclusiva-juan-carlos-i-llevo-52-millones-comisionventa-banco-zaragozano-e-impulso-apertura-fundaciones-zagatka-lucum.html. [95] https://www.swissinfo.ch/spa/afp/los-esc%C3%A1ndalos-del-banco-creditsuisse-en-los-%C3%BAltimos-a%C3%B1os/48363982. [96] https://www.bloomberglinea.com/2023/09/27/ubs-y-credit-suisse-se-enfrentan-a-unacreciente-investigacion-por-presunta-evasion-de-sanciones-rusas/. [97] https://elpais.com/internacional/2023-11-14/decenas-de-oligarcas-rusos-han-usado-sociedades-opacas-de-chipre-para-mover-dinero-a-pesar-de-la-invasion-de-ucrania.html#.

06

De la amnistía «Falciani» a la de Montoro

El 24 de mayo de 2010, la AEAT recibió oficialmente, del agregado fiscal y financiero de la Embajada de la República Francesa en España, la que poco tiempo después se conocería como «lista Falciani», en la que figuraban un número importante de contribuyentes que ocultaban a la Hacienda española un cuantioso patrimonio y rentas en cuentas y depósitos en el Hong Kong and Shanghai Banking Corporation (HSBC) de Ginebra,[98] bien como titulares de las mismas o como autorizados, y que correspondían a patrimonios y rentas ocultas a la Hacienda española. Se trataba, por tanto, de que un número determinado de personas habría defraudado una cantidad muy elevada de dinero a Hacienda, ya que el HSBC Private Bank Suisse requería de un saldo mínimo de dos millones de dólares para disponer de una cuenta.

Estos datos, comunicados por Francia a la AEAT en virtud de los acuerdos de cooperación firmados, formaban parte de la información que el ingeniero informático Hervé Falciani copió entre 2006 y 2008 de los registros de su empresa, la sucursal en Ginebra de la banca privada HSBC, que incluía a más de cien mil potenciales defraudadores fiscales de todo el mundo de distintas nacionalidades que tendrían fondos ocultos y no declarados en sus respectivos países de residencia.

Tras huir de Suiza y pasar por varios países, Falciani recaló en Francia, donde las autoridades judiciales le confiscaron a principios de 2009 sus ficheros informáticos. En Suiza, entretanto, fue juzgado en rebeldía, sin su presencia, por espionaje económico, robo de datos y violación del secreto comercial y de la banca, resultando condenado por el primero de los cargos a cinco años de prisión.

Una vez conocidos los primeros datos que trascendieron sobre el listado recibido por la Agencia Tributaria, que hacían referencia a cerca de tres mil clientes del HSBC relacionados con España, la cifra

de contribuyentes españoles potenciales defraudadores se concretó, tras la correspondiente labor de identificación y depuración, en seiscientos cincuenta y nueve. De dicho listado solo dos eran personas jurídicas y el resto personas físicas, tal y como señaló el entonces secretario de Estado de Hacienda, Carlos Ocaña, en su comparecencia ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados en octubre de 2010.[99] Además, una insólita demora de la AEAT en el envío de las notificaciones a finales de junio de 2010 provocó que ciento una personas obtuvieran la prescripción del IRPF y del impuesto de patrimonio correspondientes al año 2005. De hecho, Ocaña confirmó en dicha Comisión que 558 personas fueron notificadas antes de la prescripción del 30 de junio, y que 306 personas presentaron declaraciones complementarias y habían pagado 260 millones a fecha de 30 de septiembre.

Contar con esa lista de contribuyentes residentes en España suponía para la Agencia Tributaria una información muy valiosa, puesto que por el tipo de entidad bancaria (banca privada con sucursal en Suiza) y el número de personas que habían mantenido ocultos sus patrimonios, el volumen de la defraudación se podía esperar muy cuantioso y la existencia de delitos fiscales, muy probable. Entre la relación de personas titulares de las referidas cuentas figuraban nombres muy cercanos al poder y de gran relevancia en el mundo económico y empresarial. Los más destacados fueron, sin duda, los de Emilio Botín, que presidía entonces el Banco Santander, su hermano Jaime y los hijos de ambos.

No obstante, la decisión que se tomó no fue la de abrir inspecciones a quienes aparecían en el listado y no habían declarado esos fondos ni sus rendimientos, sino la de mandarles un requerimiento de cumplimiento de obligaciones formales, para que los titulares presentaran declaraciones extemporáneas o complementarias por el impuesto sobre la renta de las personas físicas y, en su caso, por el de patrimonio, con el fin de que regularizaran su situación tributaria o justificaran que su situación fiscal era correcta. Incluso se les proporcionaron los números y saldos de las cuentas del Banco HSBC en Suiza en las que habían tenido la disponibilidad de fondos «según los datos que constan en poder de la AEAT, obtenidos a través del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria». Decisión insólita y carente de

justificación, porque si bien la Agencia Tributaria puede requerir por la falta de presentación de declaraciones a quienes no las han presentado, lo que no cabe es solicitar declaraciones complementarias por discrepancias entre lo declarado y los datos que obran en poder de la Administración, pues el procedimiento a emplear en dicho caso ha de ser el de comprobación de las declaraciones presentadas.

Parece evidente que la voluntad de la AEAT era facilitar el trámite con el fisco a estas personas que evadieron enormes sumas de dinero mediante regularizaciones voluntarias.

La naturaleza y el contenido de la actuación desarrollada por la Agencia Tributaria eran manifiestamente incompatibles con la gravedad de los hechos. Teniendo un conocimiento cabal de que se había ocultado patrimonio y renta al fisco en cuantía suficiente en casi todos los casos para incurrir en delito contra la Hacienda pública, se procedió de la única manera que impediría perseguir tales hechos penalmente: permitiendo a los defraudadores que hicieran las correspondientes declaraciones complementarias, como si hubiesen simplemente *olvidado* formalizarlas.

Esta actuación provocó el generalizado desacuerdo de los profesionales de la Agencia Tributaria: el Cuerpo de Inspectores Fiscales y el de Técnicos de Hacienda, en diversos comunicados de prensa de sus respectivas organizaciones profesionales, expresaron su desacuerdo, protesta y estupor por el evidente trato de favor que habían recibido estos contribuyentes, grandes fortunas que, pese a la extraordinaria lesión que habían causado a los intereses públicos, habían resultado favorecidas por la decisión del órgano que debería controlar y sancionar dichas actuaciones defraudatorias.

El argumento empleado por la Agencia Tributaria, y repetido por el secretario de Estado de Hacienda en sede parlamentaria, fue que se intentó interrumpir la prescripción del derecho de la Administración a practicar las liquidaciones correspondientes,[100] dado el poco tiempo existente entre que se recibió la información y el momento en el que se iba a producir la prescripción del ejercicio 2005, pero lo cierto es que la apertura de un procedimiento de inspección también habría surtido el mismo efecto, lo que invalida tal justificación.

La diferencia entre haber abierto y notificado una inspección a los contribuyentes que formaban parte de la lista y dirigirles un requerimiento de cumplimiento de deberes formales para que

regularizaran *de forma voluntaria* su situación fiscal es más que sustancial en cuanto a las posibles responsabilidades penales en que pudieran haber incurrido. Mediante una inspección, los implicados podrían haber llegado a ser condenados por delito fiscal en los tribunales, dado que la cuantía de las defraudaciones superaba, en muchos casos, el umbral de los 120.000 euros establecido por el Código Penal para considerar la existencia de tal delito. La utilización del requerimiento para que los defraudadores pudieran regularizar su situación, sin embargo, descartaría la posible responsabilidad penal, siempre que los requeridos hubieran efectuado dicha regularización mediante la presentación de las correspondientes declaraciones. Y es que el Código Penal excluye del delito fiscal a quienes, a pesar de haber cometido una defraudación superior a los 120.000 euros, hubieran regularizado su situación tributaria «antes de que por la Administración Tributaria se le haya notificado el inicio de actuaciones de comprobación o investigación tendentes a la determinación de las deudas tributarias objeto de la regularización».[101]

De hecho, tal y como se publicó por distintos medios, los miembros de la familia Botín, que aparecían en la lista y que fueron requeridos por la Agencia Tributaria, presentaron declaraciones complementarias por un importe superior a los 200 millones de euros, lo que supuso más del 80 % de la cantidad recaudada por las declaraciones complementarias presentadas por quienes figuraban en la lista, que ascendió, según el entonces secretario de Estado de Hacienda, a 262 millones de euros.[102] A pesar de ello, la AEAT trasladó a la Audiencia Nacional los correspondientes expedientes, basándose, según dicho organismo, en la complejidad de las estructuras patrimoniales creadas en relación con los hechos que se desprendían de la lista recibida del Gobierno francés, lo que llevó a la imputación judicial de los implicados tras la denuncia de la Fiscalía Anticorrupción por la presunta comisión de un total de setenta y dos delitos contra la Hacienda pública y, en su caso, por falsedad documental.

No obstante, posteriormente, y teniendo en cuenta la regularización efectuada como consecuencia de la notificación de la Agencia Tributaria, el asunto fue judicialmente archivado en mayo de 2012 por el juez de la Audiencia Nacional Fernando Andreu, quien inevitablemente concluyó que las complementarias fueron correctas y veraces con el irrefutable argumento de que «este

procedimiento de gestión incoado no bloquea la aplicación de la excusa absolutoria del art. 305.4 CP; bloqueo que sí se produciría cuando órganos de gestión de la AEAT realizaren actuaciones de comprobación en el marco de los procedimientos de verificación de datos, comprobación limitada o de inspección en aplicación del art. 305.4 CP (Circular 2/09 FGE)».[103]

Otro argumento empleado por algunos actores relacionados con la Agencia Tributaria para no haber optado por la apertura de inspecciones fue el de que el origen de la información obtenida era ilícito, al proceder de un robo, y en consecuencia tendría una dudosa validez probatoria ante la Justicia. Sin embargo, primero el Tribunal Supremo y después el Tribunal Constitucional avalaron el uso de la lista Falciani para condenar a evasores fiscales, entendiendo que la obtención de datos bancarios de la lista no vulneraba el derecho a la presunción de inocencia ni a un proceso con todas las garantías.[104]

De hecho, en el caso de los contribuyentes que no atendieron la *invitación* que se les había trasladado para regularizar su situación, la actividad inspectora que se desarrolló posteriormente se reveló adecuada para saldar los incumplimientos de los deberes tributarios incumplidos, en muchos casos con remisión de los expedientes a la jurisdicción penal.

En definitiva, con la posibilidad de regularizar que dio la Agencia Tributaria a los defraudadores que aparecían en la lista Falciani podemos decir que se produjo una «amnistía encubierta» que evitó a quienes presentaron sus declaraciones complementarias las consecuencias penales que podría haberles acarreado, en su caso, la comisión de delitos fiscales. Amnistía fiscal encubierta que fue criticada no solo por los profesionales de la Agencia Tributaria, como hemos visto, sino también por uno de los jueces que condenaron a algunos de los integrantes de la lista que no regularizaron y que, entonces sí, fueron denunciados por delito fiscal. Así, el juez de lo Penal n.º 20 de Barcelona, en una de esas sentencias, señaló expresamente que la decisión de permitir a esos grandes defraudadores, «en contra del principio de capacidad económica», regularizar sin condena «obedecía a una decisión de política fiscal de dudoso soporte jurídico, ya que solo por ley podían haberse excluido responsabilidades tributarias», de forma que con su aplicación se dejó de sancionar «la conducta defraudatoria de las rentas más altas».[105]

La amnistía fiscal de Montoro

Dos años más tarde, el 20 de mayo de 2012, tras el cambio de Gobierno que se produjo a raíz de las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011, el ministro Montoro anunció, en la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros, que el Gobierno había decidido aprobar, mediante real decreto ley, una serie de medidas de carácter excepcional para favorecer la atracción de rentas y contribuir a la consolidación fiscal. Lo hizo señalando, contradictoriamente, que Hacienda endurecería el régimen sancionador tributario en 2013, pero que con anterioridad permitiría una regularización extraordinaria de capitales, previo pago de un gravamen complementario del 10 % del importe de los bienes y derechos aflorados. Los contribuyentes podrían presentar una declaración confidencial para regularizar su situación tributaria, con un plazo de presentación e ingreso hasta el 30 de noviembre. Asimismo, se fijaba un gravamen específico del 8 % para los dividendos o participaciones en beneficios de fuente extranjera derivados de la misma fuente que se repatriaran hasta el 31 de diciembre de 2012. Con este gravamen, las entidades «que no habían podido beneficiarse de la exención prevista para los dividendos y rentas de fuente extranjera por estar alguna de las sociedades en un país de reducida tributación estarían estimuladas para repatriar fondos a un coste reducido».[106]

Bajo el eufemismo de *regularización fiscal*, Montoro anuncia una verdadera amnistía fiscal, que se convierte en la tercera de nuestra democracia, tras las de 1977 (planteada en el marco de la profunda modificación que conllevó el establecimiento de los pilares del actual sistema tributario), 1985 (a través de la Ley de Régimen Fiscal de determinados activos financieros) y 1991 (complementaria de la anterior, al permitir *blanquear* el dinero invertido en los productos financieros de la ley de 1985). Y ello sin contar con la amnistía encubierta de la lista Falciani, a la que nos acabamos de referir.

La amnistía fiscal, que se aprobó mediante decreto ley, lo que a la postre supuso que fuera anulada por el Tribunal Constitucional, conllevaba el establecimiento de una tasa «blanda» del 10 % sobre las cantidades defraudadas, que en un gran porcentaje provenía de grandes fortunas y corporaciones. Tasa que, a precio de saldo, incluso podía enjugar la comisión de delitos fiscales.

Como afirmaron muchas voces en ese momento, la amnistía fiscal

supuso un atentado contra el principio constitucional de igualdad tributaria que, según el artículo 31 de la Constitución, debe inspirar el sistema fiscal, ya que constituyó un agravio comparativo para los contribuyentes que venían cumpliendo con sus obligaciones fiscales, a los que se gravaba con tipos de hasta el 52 % en el IRPF, mientras que los defraudadores pudieron saldar sus cuentas con el fisco pagando un 10 % y evitando intereses, recargos y sanciones. Asimismo, chocaba frontalmente con los reiterados anuncios que el Ejecutivo venía haciendo en la línea de potenciar la lucha contra el fraude, con el agravante de que era la cuarta amnistía fiscal de la democracia y de que a todas luces resultaría tan ineficaz para acabar con la economía sumergida y el fraude como lo fueron las tres anteriores. Suponía el reconocimiento implícito por parte del Gobierno de la incapacidad de la Agencia Tributaria para luchar contra la economía sumergida y el fraude fiscal.

Con la amnistía fiscal, 29.065 personas físicas y 618 sociedades afloraron un patrimonio oculto de casi 40.000 millones de euros, [107] de los cuales 11.918 millones procedían principalmente de la evasión tributaria llevada a cabo entre 2008 y 2010, por lo que en noviembre de 2012 todavía no había prescrito la posibilidad de investigar dichas evasiones. Los restantes 28.000 millones procedían de las evasiones de 2007 y años anteriores, que sí habrían prescrito.

Si se hace la cuenta de los 1.191,7 millones finalmente ingresados al cierre del plazo para acogerse a la amnistía, con los 11.918 millones aflorados y que no estaban prescritos, el gravamen es del 10 % establecido para quienes se acogieran a la amnistía. En cambio, si se hace la cuenta de los 1.191,7 millones ingresados con el total de los 40.000 millones aflorados, el porcentaje se reduce al 3 %, aunque, en nuestra opinión, hacer este cálculo es incorrecto. Y es que nadie duda que si alguien hubiera aflorado en noviembre de 2012 un patrimonio oculto formado en 2007 y años anteriores, no habría tenido necesidad de acogerse a la amnistía porque esa evasión no podría investigarse al haber prescrito las declaraciones del IRPF correspondientes, incluyendo la de 2007. No obstante lo anterior, lo cierto es que la norma que contempla la amnistía[108] no establece tal distinción, que fue aclarada expresamente por Hacienda con posterioridad.

En junio y octubre de 2012, la Dirección General de Tributos emitió dos informes sobre determinadas cuestiones relativas al procedimiento de regularización derivado de la presentación de la

declaración tributaria especial (que es como se denominó por Hacienda al modelo de impreso a presentar para acogerse a la amnistía). Estos informes, incluidos entre los denominados «de especial relevancia», nada usuales entre las publicaciones de Tributos, bajo el pretexto de aclarar algunas cuestiones que supuestamente se habían planteado por algunos contribuyentes, lo que pretendían era «animar» a aquellos que, teniendo capitales ocultos, pudieran albergar alguna incertidumbre respecto de las consecuencias que pudiera acarrearles el facilitar la información a la Agencia Tributaria. Y así se confirma cuando se dice que «en el caso de que el contribuyente se encuentre en condiciones de acreditar que la titularidad de los bienes o derechos corresponde a ejercicios prescritos, podrá declarar solo los bienes o derechos cuya titularidad corresponda a ejercicios no prescritos».[109] Y también despeja la duda que pudieran tener quienes acudieran a la amnistía respecto de la posibilidad de que fueran sometidos a un procedimiento de comprobación, pues «no resulta procedente la comprobación aislada de la declaración tributaria especial por cuanto que la misma, a pesar de tener la naturaleza de declaración tributaria, no se presenta en cumplimiento de una obligación tributaria (en los términos del artículo 19 y siguientes de la Ley General Tributaria), ni tan siquiera de carácter informativo, sin perjuicio de que, una vez invocada la misma por el obligado tributario en el curso de un procedimiento de comprobación de una concreta obligación tributaria (concepto y periodo definidos), la Administración tributaria pueda efectuar dicha comprobación al efecto de verificar el ajuste a la realidad de lo en ella manifestado».

Previamente a la emisión del primero de los informes, el 4 de junio se publicó una orden del Ministerio de Hacienda[110] que desarrolló la amnistía y en la que, sorprendentemente, se posibilitaba aflorar dinero en efectivo con la sola manifestación de que se era titular de este con anterioridad al 31 de diciembre de 2010 y la condición de ingresarlo previamente a la presentación de la declaración especial en una cuenta corriente de una entidad de crédito residente en España u otro país europeo, lo que posibilitaba el afloramiento de efectivo procedente de actividades delictivas y la regularización de cantidades que se podrían haber generado después de la fecha límite de diciembre de 2010, incluso de la aprobación de la amnistía.

En todo caso, los 1.191,7 millones finalmente ingresados se

quedaron en la mitad de la previsión del Gobierno, que era recaudar casi 2.500 millones, invalidando de este modo el argumento de la recaudación, que era el único en el que supuestamente se basó la decisión de llevar adelante el proceso de «regularización».

Transcurridos cinco años desde la aprobación de la amnistía, al menos el 11,5 % de los que se acogieron a ella continuaban defraudando tras regularizar su situación con Hacienda. Según los datos facilitados por el Ministerio entonces, 3.413 personas que fueron inspeccionadas se habían acogido a la amnistía, a las que se descubrió una deuda impagada de 238 millones de euros, lo que supone una deuda media de 69.733 euros. Y esta es la prueba evidente de que las amnistías fiscales no solo son injustas, sino que además son muy poco eficaces para modificar la actitud del evasor y posicionan a los amnistiados en el grupo de contribuyentes con riesgo extremo de seguir defraudando.

Pero no solo se trataba de fraude, sino también de blanqueo de capitales, ya que en esos cinco años también se detectó que 705 personas con indicios de haber podido cometer ese delito se habrían acogido también a la amnistía fiscal, lo que representa nada menos que el 3,4 % de los amnistiados, que nuevamente los sitúa en el grupo de contribuyentes con alto riesgo de lavado de dinero.

Entre quienes se acogieron a la amnistía fiscal figuran algunos nombres de políticos sometidos a distintos procesos judiciales como Luis Bárcenas, Rodrigo Rato, miembros de la familia Pujol, el exsecretario del PP en Madrid Francisco Granados o el exconsejero de Deportes de la Comunidad de Madrid Alberto López Viejo. Nombres conocidos, junto a algunos más (que en conjunto no llegan ni al 0,2 % del total de acogidos a la amnistía), gracias a procesos judiciales, un puñado de sentencias e investigaciones periodísticas como las de los Papeles de Panamá y los Papeles de la Castellana. [111]

Finalmente, el 15 de julio de 2017 se publicó en el BOE la sentencia del Tribunal Constitucional anulando, por unanimidad, la amnistía fiscal.[112] Sin embargo, no tuvo efectos prácticos, pues en aras del principio constitucional de seguridad jurídica declaró la imposibilidad de revisar las situaciones jurídicas tributarias firmes de quienes se habían acogido a ella.

La sentencia declara inconstitucional y nula la disposición que aprobó la amnistía por considerar que no se daban las

circunstancias que la Constitución establece para poder utilizar la figura extraordinaria de un decreto ley, sin entrar a valorar el otro motivo de impugnación alegado por los recurrentes (más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados), referido a la lesión de los principios de capacidad económica, igualdad y progresividad. No obstante, el pleno del Constitucional incluye un párrafo entre las consideraciones de su sentencia que podría considerarse un aviso a navegantes para cualquier Gobierno que en un futuro tuviera la tentación de plantear otra amnistía fiscal, con independencia de la vía normativa considerada:

> La adopción de medidas que, en lugar de servir a la lucha contra el fraude fiscal, se aprovechan del mismo so pretexto de la obtención de unos ingresos que se consideran imprescindibles ante un escenario de grave crisis económica, supone la abdicación del Estado ante su obligación de hacer efectivo el deber de todos de concurrir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE). Viene así a legitimar como una opción válida la conducta de quienes, de forma insolidaria, incumplieron su deber de tributar de acuerdo con su capacidad económica, colocándolos finalmente en una situación más favorable que la de aquellos que cumplieron voluntariamente y en plazo su obligación de contribuir. El objetivo de conseguir una recaudación que se considera imprescindible no puede ser, por sí solo, causa suficiente que legitime la quiebra del objetivo de justicia al que debe tender, en todo caso, el sistema tributario, en general, y las concretas medidas que lo integran, en particular.

---

[98] Hay que precisar que la información se limitaba solo a cuentas en Suiza, excluyendo las de cualquier sucursal del banco fuera de ese país y las de cualquier otra entidad del grupo HSBC. [99] Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados n.º 642, de 26 de octubre de 2010, p. 12. [100] Artículo 66 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria: «Prescribirán a los cuatro años los siguientes derechos: a) El derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación. b) El derecho de la Administración para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas y autoliquidadas. c) El derecho a solicitar las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo, las devoluciones de ingresos indebidos y el reembolso del coste de las garantías. d) El derecho a obtener las devoluciones derivadas de la normativa de cada

tributo, las devoluciones de ingresos indebidos y el reembolso del coste de las garantías». [101] Artículo 305.1 y 4 del Código Penal. [102] «Estamos ante el proceso de regularización más importante en España, no hay precedentes de una operación de esta envergadura. En este sentido, les puedo adelantar que de acuerdo con los datos disponibles hasta el mes de septiembre, las liquidaciones complementarias ingresadas arrojan un resultado de aproximadamente 260 millones de euros […]». Carlos Ocaña Pérez de Tudela, secretario de Estado de Hacienda, comparecencia ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de 26 de mayo de 2010, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados n.º 642, p. 12. [103] Circular 2/2009 de 4 de mayo de 2009, sobre la interpretación del término *regularizar* en las excusas absolutorias previstas en los apartados 4 del art. 305 y 3 del art. 307 del Código Penal, https://www.fiscal.es/documents/20142/109407/Circular+2_2009%2C+4+de+mayo+de+2009%2C+sobre+la+interpretación+del+término+regularizar+en+las+excusas+absolutorias+previstas+en+los+apartados+4+del+artículo+305+y+3+del+artículo+307+del+Código+Penal.pdf/. [104] Sentencia 97/2019, de 16 de julio de 2019, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-11909. [105] Manuel Altozano, «Un juez censura a Hacienda por amnistiar evasores de la "lista Falciani"», *El País*, 9 de noviembre de 2014, https://elpais.com/politica/2014/11/07/actualidad/1415379969_591570.html. [106] Referencia del Consejo de Ministros de 30 de marzo de 2012, https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2012/refc20120330.aspx#Presupuestos. [107] Datos facilitados por el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en comparecencia de 23 de enero de 2013 ante la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados. [108] Real Decreto Ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, disposición adicional primera: declaración tributaria especial. [109] Informes sobre determinadas cuestiones relativas al procedimiento de regularización derivado de la presentación de la declaración tributaria especial, de 27 de junio y 11 de octubre de 2012, Dirección General de Tributos, https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Impuestos/Direccion%20General%20de%20Tributos/Paginas/Informes_relevantes.aspx. [110] Orden HAP/1182/2012, de 31 de mayo, por la que se desarrolla la disposición adicional primera del Real Decreto Ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, se aprueban cuantas medidas resultan necesarias para su cumplimiento, así como el modelo 750, declaración tributaria especial, y se regulan las condiciones

generales y procedimiento para su presentación (BOE n.º 133, de 4 de junio de 2012, pp. 40254-40265). [111] Antonio M. Vélez, elDiario.es, 8 de junio de 2017. [112] Pleno, Sentencia 73/2017, de 8 de junio de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 3856-2012, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados respecto de la disposición adicional primera del Real Decreto Ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público. Límites de los decretos leyes y principio de justicia tributaria: nulidad del precepto legal que introduce un procedimiento de declaración especial para la regularización de la situación tributaria de determinados contribuyentes. (BOE n.º 168, de 15 de julio de 2017, pp. 62270-62283).

07

Para qué sirven los impuestos

Impuestos y estado de bienestar

En el artículo 31 de la Constitución se describen los principios que debe seguir el sistema fiscal español en su conjunto. Entre ellos está la obligación de todos los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, es decir, garantizar la financiación suficiente de los gastos públicos necesarios para mantener los servicios y estructuras públicas que demanda la sociedad.

Además, la contribución tributaria debe realizarse conforme a la capacidad económica de cada contribuyente, lo que confiere una determinada idoneidad a cada tributo para redistribuir la riqueza.

Otro objetivo esencial es mejorar la eficiencia y la economía. Son los casos en los que los Gobiernos modulan la política fiscal en épocas de crecimiento, inflación o crisis.

Un primer debate sobre los impuestos se centra en si se deben bajar o subir determinados tributos, y, en demasiadas ocasiones, sin relacionarlo con la financiación de los servicios públicos; es decir, sin abordar si queremos menos o más servicios públicos, o que sean peores o mejores. Son las dos caras de la moneda.

Además, la recaudación tributaria, al igual que el nivel de los gastos públicos, influye en el déficit público y la deuda pública.

Entre 2007 y 2021, la recaudación total de España en relación con el PIB se ha mantenido 6 puntos por debajo de la media de la Unión Europea de los 27 (UE-27), y 6,3 puntos por debajo de la media de la zona euro 19 (EA-19). Por otra parte, España ha tenido un nivel promedio de gasto público 3,7 puntos inferior al de la UE-27, y 4,1 puntos inferior al de la EA-19 durante estos 15 años, es decir, el volumen económico de nuestra menor recaudación es mayor que el volumen del menor gasto público que tenemos respecto al promedio europeo y de la eurozona.

2007-2021	UE-27	EA-19	España	Diferencial España-UE	Diferencial España-EA
Recaudación fiscal promedio	40,5	40,8	34,6	–6	–6,3
Gasto público promedio	48,7	49,1	45	–3,7	–4,1
Déficit promedio	–2,9	–3,1	–6,2	3,3	3,1
Aumento deuda 2007-2021	25,1	28,8	81	55,9	52,2

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

En consecuencia, las cuentas públicas españolas adolecen de un déficit promedio en cada uno de estos 15 años del 6,2 % del PIB, que son 3,3 puntos más que el promedio en la UE-27, y 3,1 puntos más que en la EA-19, principalmente por la menor recaudación tributaria comentada.

Dada esta situación de déficit público crónico, España ha tenido que recurrir al endeudamiento para pagar la parte de los gastos que los ingresos insuficientes no podían financiar, por lo que el volumen de nuestra deuda pública ha crecido del 35,8 % del PIB en 2007 al 116,8 % en 2021, un aumento de 81 puntos porcentuales, más de tres veces el aumento de la UE-27 (25,1 puntos) y de la EA-19 (28,8 puntos).

Como la menor recaudación española respecto de las medias europeas lleva a financiar peor los servicios públicos, cabe preguntarse si nuestros servicios públicos son de peor calidad que la media europea.

En el promedio entre 2007 y 2021, la protección social (que incluye pensiones) en España ha estado 2,4 y 2,7 puntos porcentuales de PIB peor financiada que la media de la UE-27 y de la EA-19, respectivamente. En cada uno de estos 15 años, la sanidad española ha estado peor financiada en 0,8 y 0,9 puntos, los servicios públicos generales en 0,5 puntos y la educación en 0,3 puntos.

En cambio, España presenta mejor financiación de los asuntos económicos, superando en 0,5 puntos porcentuales las medias europeas, y en orden público y seguridad, con 0,3 puntos más.

Promedios 2007-2021	UE-27	EA-19	España	Diferencial España-UE	Diferencial España-EA
Total	48,7	49,1	45	3,7	4,1
Protección social	19,6	20	17,2	2,4	2,7
Salud	7,1	7,3	6,4	0,8	0,9
Servicios públicos generales	6,7	6,7	6	0,7	0,7
Educación	4,8	4,7	4,2	0,6	0,5
Defensa	1,3	1,2	1	0,3	0,3
Vivienda y servicios comunitarios	0,7	0,7	0,6	0,1	0
Recreación, cultura y religión	1,2	1,2	1,3	−0,1	−0,1
Protección del medio ambiente	0,8	0,9	1	−0,2	−0,1
Orden público y seguridad	1,7	1,7	2	−0,3	−0,3
Asuntos económicos	4,9	4,8	5,3	−0,5	−0,5

Desigualdad y redistribución

Respecto a la redistribución de las rentas y la riqueza, hay un acuerdo general en que las sociedades más prósperas son las menos desiguales.

Un índice generalmente utilizado para medir la desigualdad de rentas en los países es el coeficiente de Gini, que se define como la relación entre las proporciones acumuladas de la población, ordenadas según el nivel de renta disponible equivalente, y la proporción acumulada de la renta disponible total equivalente que reciben. Esto significa que las sociedades menos desiguales tendrían un valor cercano a cero (en la perfecta igualdad todos tienen los mismos ingresos), y en el caso de la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos) el valor de Gini sería uno.

Por renta disponible se entiende la suma de todas las rentas monetarias percibidas de cualquier fuente, deduciendo los impuestos y las cotizaciones sociales pagados.

El coeficiente de Gini de España en 2022 está en la zona baja del *ranking* europeo, en el lugar 22, solo por delante de Rumanía, Italia, Letonia, Lituania y Bulgaria. Pero es el séptimo país de la UE que más ha avanzado en reducir la desigualdad entre 2011 y 2022.

Otra manera de visualizar la desigualdad es comparando las rentas disponibles equivalentes en Europa. El ingreso total percibido por el 20 % de la población española con ingresos más altos (quintil

superior) representa 5,6 veces el percibido por el 20 % de la población con ingresos más bajos (quintil inferior). Esta brecha entre los que más y menos ganan es una de las más grandes de los países europeos (un 18,8 % más que la media de la UE-27), lo que nos ha llevado a ocupar la posición 23 del *ranking* europeo, solo por delante de Rumanía, Letonia, Lituania y Bulgaria.

No obstante, la desigualdad de rentas ha disminuido en España un 10,4 %, mientras que en la UE-27 la reducción ha sido solo del 5 % y en la zona euro apenas ha variado, por lo que estamos convergiendo hacia las medias europeas.

La desigualdad va por barrios

De acuerdo con la estadística del IRPF de los mayores municipios por código postal de la AEAT, se puede construir un mapa de la desigualdad de rentas entre los barrios, que comúnmente se conoce con la disyuntiva «barrio rico, barrio pobre».

Por su elevado importe medio, destacan las rentas de 190.949 euros obtenidas en el barrio de La Moraleja (Alcobendas), seguidas por las rentas de en torno a los 100.000 euros anuales declaradas en los barrios de Ciutat Jardí (Lleida), Pla de Remei (Valencia), Salamanca-Goya (Madrid), Pedralbes-Sarrià (Barcelona), Vallvidrera-Tibidabo i Les Planes (Barcelona) y Somosaguas-Humera (Pozuelo de Alarcón).

Por el contrario, en las últimas posiciones están las rentas medias de 10.780 euros del barrio de Torreblanca (Sevilla), los 15.760 euros de Nou Alacant (Alicante) y los 15.959 euros de Carrús-Pza. Barcelona (Elche).

Existe, por tanto, una distancia de 180.170 euros anuales entre las rentas declaradas en el IRPF por los residentes en el barrio de La Moraleja (Alcobendas) y las declaradas por los residentes del barrio de Torreblanca (Sevilla).

Ranking de los 25 barrios con mayor renta bruta media declarada

Barrio	Municipio	Renta bruta media
La Moraleja	Alcobendas	190.949
Ciutat Jardí	Lleida	102.360
Pla de Remei	Valencia	100.317
Salamanca-Goya	Madrid	99.147
Pedralbes-Sarrià	Barcelona	98.883
Vallvidrera-Tibidabo i Les Planes	Barcelona	96.094
Somosaguas-Humera	Pozuelo de Alarcón	95.131
Aravaca	Madrid	93.993
Muntaner	Barcelona	89.809
Nueva España	Madrid	85.846
Castellana	Madrid	84.420
Sant Gervasi-La Bonanova	Barcelona	74.453
Castilla-Chamartín	Madrid	72.899
Hispanoamérica-Costillares	Madrid	70.654
Almagro	Madrid	70.444
La Granja-Campus Empresarial	Alcobendas	67.736
Mirasol	Sant Cugat del Vallès	65.564
Valldoreix	Sant Cugat del Vallès	65.168
Golf-Eixample-Colomer	Sant Cugat del Vallès	64.982
Diagonal-Provença	Barcelona	64.197
28224 Pozuelo de Alarcón	Pozuelo de Alarcón	63.356
Valdebebas-Valdefuentes	Madrid	63.064
Passeig de Gràcia-Rambla de Catalunya	Barcelona	60.936
Retiro	Madrid	60.918
El Goloso	Madrid	60.617

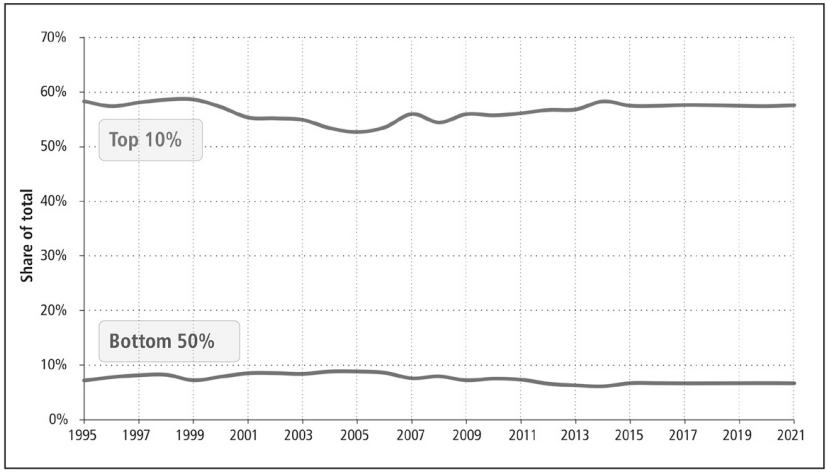
Fuente: elaboración propia, a partir de las estadísticas del IRPF municipal.

Ranking de los 25 barrios con menor renta bruta media declarada

Barrio	Municipio	Renta bruta media
Torreblanca	Sevilla	10.780
Nou Alacant	Alicante/Alacant	15.760
Carrús-Pza. Barcelona	Elche/Elx	15.959
Resto de barrios de Roquetas de Mar	Roquetas de Mar	17.368
San Matías-Los Andenes-Las Chumberas	Santa Cruz de Tenerife	17.386
Ciudad Jardín	Alicante/Alacant	17.562
Resto de barrios de Jerez de la Frontera	Jerez de la Frontera	17.748
Alquián	Almería	17.989
Garrapilos	Jerez de la Frontera	18.121
Jinámar-Valle de Jinámar	Telde	18.577
Altamira-El Toscar	Elche/Elx	18.590
Sector Sur-Polígono del Guadalquivir	Córdoba	18.619
Gea y Truyols	Murcia	18.683
Santa Engracia-El Gurugú-Los Colorines-Cerro la Muela-San Fernando	Badajoz	18.768
Los Ramos	Murcia	18.885
Hospital de Jerez	Jerez de la Frontera	18.984
Norte-Beiro	Granada	19.269
Resto de barrios de Almería	Almería	19.286
Las Marinas-Roquetas de Mar	Roquetas de Mar	19.307
Carolinas	Alicante/Alacant	19.410
La Chanca-Las Cuevas de S. Joaquín-Urb. Las Pedrizas-Col. del Morato-Almedina	Almería	19.443
Martiricos-La Roca-Palma-Palmilla	Málaga	19.662
Sector V-El Asilo-El Canal	Elche/Elx	19.670
Alquerías	Murcia	19.708
Resto de barrios de Fuenlabrada	Fuenlabrada	19.710

Fuente: elaboración propia, a partir de las estadísticas del IRPF municipal.

Distribución de la riqueza en España, 1995-2021. Informe World Inequality 2023



Fuentes y series: wir2022.wid.world/methodology;https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2023/03/D_FINAL_WIL_COUNTRY_SHEETS_2303.pdf.

En cuanto a la desigualdad de la riqueza de los hogares, considerando la suma de todos los activos financieros y no financieros netos de deudas, el Informe World Inequality 2023 cita que el 10 % más rico de la población española posee el 58 % de la riqueza total, mientras que el 50 % inferior posee únicamente el 7 % de la riqueza.

Otra información sobre la desigualdad de la riqueza se encuentra en la Encuesta sobre Finanzas y Consumo de los Hogares (JMAF), actualizada a julio de 2023, con datos recopilados de forma armonizada en 22 Estados miembros de la Unión Europea para una muestra de alrededor de 83.200 hogares.[113]

En España se determina una riqueza neta media de 278.700 euros por hogar, por debajo de los 292.100 euros de media en la EA-19, ocupando la posición 9 entre los 22 países europeos que participaron en la encuesta.

El 10 % de los hogares más ricos poseen una riqueza neta media de 561.700 euros, algo más baja que los 644.600 euros de la EA-19, situándose en la posición 10, por detrás de los hogares más ricos de Francia.

En el *ranking* europeo de distribución de la riqueza, España ocupa el lugar 17 de los 22 países en esta encuesta, solo por delante de Finlandia, Letonia, Austria, Estonia y Alemania, que cierra la lista como el país más desigual. No obstante, cabe destacar que las

diferencias entre países en los resultados de las encuestas deben interpretarse con prudencia, pues a pesar de la mejora en la comparabilidad de los datos del JMAF, las diferencias metodológicas descritas en este informe pueden explicar parte de las diferencias observadas entre los países.

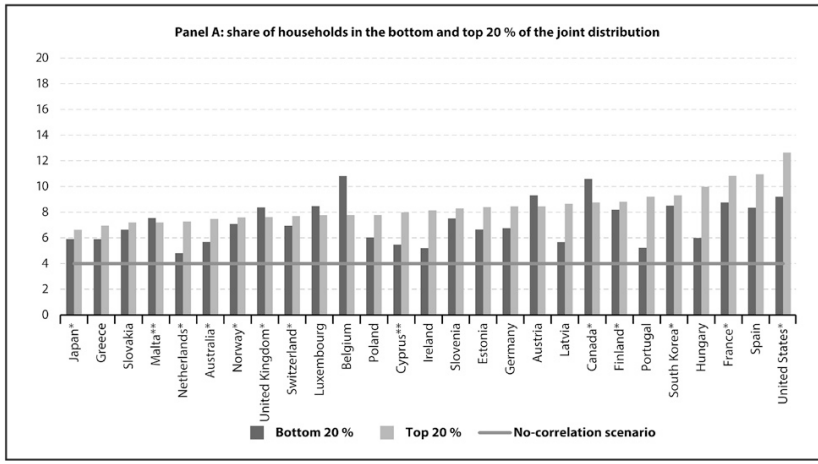
Las estadísticas anteriores consideran un único indicador del bienestar económico de los hogares, basado ya sea en el ingreso o en la riqueza, pero un grupo de expertos ha realizado un primer informe con las estadísticas experimentales del Eurostat-OCDE sobre la distribución conjunta de la renta, el consumo y la riqueza (ICW), comparando al mismo tiempo los ingresos que reciben los hogares, sus gastos y su riqueza acumulada.[114]

El análisis confirma algo que era fácil de intuir: en todos los países existe una correlación positiva (no perfecta) entre la posición de un hogar en la escala de ingresos y su posición en la distribución de la riqueza.

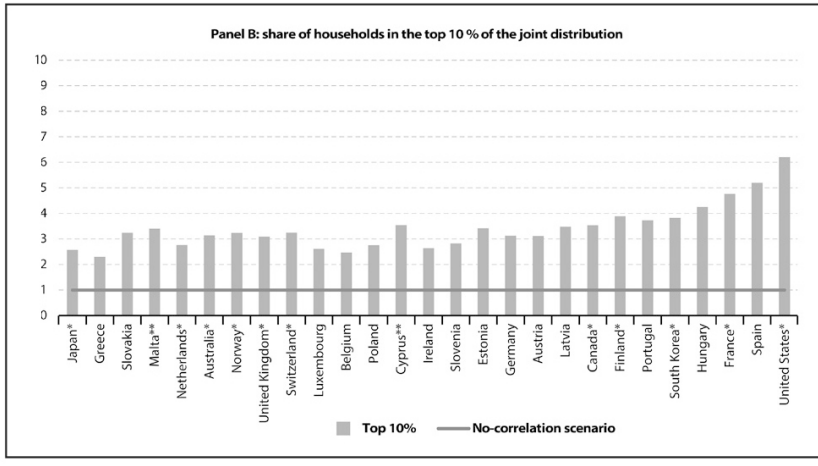
De esta forma, la proporción de hogares que se encuentran en el 20 % superior de la distribución conjunta de ingresos y riqueza varía desde un mínimo del 7 % en Japón hasta un máximo del 11 % en España y del 13 % en Estados Unidos.

La proporción de disponer de ingresos y patrimonios altos, a la vez, es mayor en el 10 % de los hogares con mayores ingresos, y la probabilidad de estar situados también en el 10 % más rico es mayor en Francia, España y Estados Unidos.

Proporción de hogares en diferentes puntos de la distribución conjunta del ingreso y la riqueza, 2015 o año disponible más cercano (%)



Panel A. La línea horizontal fijada en el 4 % representa el caso de no correlación entre el quintil de un hogar en la distribución del ingreso y su quintil en la distribución de la riqueza; mientras que cuanto más cerca están las barras del 20 % (el escenario de correlación perfecta), más fuerte es la asociación entre el quintil de un hogar en la distribución del ingreso y su quintil en la distribución de la riqueza.



Panel B. La línea horizontal fijada en el 1 % representa el caso de no correlación entre el decil de un hogar en la distribución del ingreso y su decil en la distribución de la riqueza. Cuanto más cerca estén las barras del 10 % (el escenario de correlación perfecta), más fuerte será la asociación en la parte superior de las dos distribuciones.

Este primer informe adolece de algunas limitaciones por la

naturaleza experimental de las estimaciones y la dificultad del emparejamiento estadístico.

Una redistribución de la renta y la riqueza ayudaría a reducir las desigualdades económicas en nuestro país

Además de que un mayor dinamismo de la economía permita un aumento de las rentas, una mayor contratación laboral y un aumento de los salarios, los Gobiernos disponen de la capacidad redistributiva de los tributos y de las políticas de gasto público para reducir las desigualdades económicas.

En España, por el lado de los ingresos, el IRPF es el tributo más redistributivo al contar con escalas de gravamen progresivas, aunque eso se ve algo limitado por la dualidad de gravamen de las rentas generales y las rentas del ahorro, con un trato más favorable para estas últimas. Su potencia para corregir la desigualdad ha ido variando históricamente por los sucesivos cambios que han aprobado, bien la reducción de los tipos impositivos o bien su aumento, así como por los distintos beneficios fiscales otorgados ya sea por el Gobierno central o por los Gobiernos autonómicos.

Recaudación en España 2021	Total (millones)	Progresividad (%)
IRPF	102.298,8	95,4 %
Sucesiones y donaciones (ISD)	3.448,0	3,2 %
Patrimonio (IP)	1.451,2	1,4 %
Impuesto sobre el valor añadido (IVA)	72.498	
Impuestos especiales	19.729	

Fuente: elaboración propia a partir de las estadísticas de recaudación de la AEAT, de la Hacienda de Navarra y de las diputaciones forales del País Vasco.

Otros impuestos con escalas de gravamen progresivas son el impuesto sobre el patrimonio y el de sucesiones y donaciones, los cuales tienen una capacidad redistributiva bastante menor de la que podría alcanzarse debido a las exenciones, minoraciones de cuotas y bonificaciones autonómicas. Precisamente, el reciente impuesto de solidaridad de grandes fortunas nace para neutralizar las bonificaciones autonómicas a los mayores patrimonios, lo que mejora la progresividad del conjunto del sistema tributario, aunque solo levemente, ya que las exenciones y las limitaciones de cuotas

reducen drásticamente su potencial recaudatorio. De hecho, los Gobiernos autonómicos que suprimieron, *de facto*, el impuesto de patrimonio lo han recuperado parcialmente para las personas que detentan patrimonios netos no exentos de más de 3,5 millones de euros, incluido el de la Comunidad de Madrid, que no lo exigía desde 2011.

De esta forma, el IRPF aporta el 95,4 % de la progresividad del sistema fiscal español; en cambio, el ISD solo aporta el 3,2 %, y el IP, el 1,4 % restante.

La escasa recaudación de la imposición patrimonial es una tendencia global, según un informe de Oxfam[115] de enero de 2023, que afirma que «por cada dólar recaudado en ingresos fiscales a nivel global, únicamente cuatro centavos proceden de gravar la riqueza».

Y revela también que «dos tercios de los países no aplican ni impuesto de sucesiones a los más ricos ni sobre los activos transferidos a sus descendientes directos. La mitad de los milmillonarios del mundo vive en países que carecen de dicho impuesto, por lo que la próxima generación de superricos heredará cinco billones de dólares libres de impuestos; más que el PIB de todos los países africanos juntos».

Además, existe un consenso general de que la imposición indirecta es regresiva, por lo que tiene un efecto contrario a la igualdad, situándose el IVA como el impuesto más regresivo, circunstancia que no se ha paliado con las últimas rebajas en los tipos de determinadas entregas de bienes o servicios con ocasión primero de la pandemia y, después, de la espiral inflacionista generada por la guerra en Ucrania, como la rebaja del IVA aprobada para algunos alimentos básicos, pero incluso la regresividad aumentó con las rebajas de IVA al consumo de electricidad y gas —rebajas que se irán revertiendo a partir de 2024—, que benefició a los hogares mejor climatizados y con mayores rentas disponibles. Los impuestos especiales también son regresivos, pero tienen un menor impacto en el aumento de la desigualdad.

Aunque es difícil medir los efectos concretos de la redistribución de la renta cuantificándola antes y después de la aplicación de cada tributo y de la ejecución de cada política de gasto público, la mayoría de los autores considera que la redistribución a través del gasto público tiene mayor efecto que la atribuible a los ingresos tributarios, basando esta primera conclusión, fundamentalmente, en

los importes que representan cada una de las respectivas figuras.

Entre otros, un estudio de la AIReF de julio de 2016 analiza los diferentes efectos redistributivos de impuestos y transferencias en los distintos países,[116] situando al sistema francés como el más redistributivo, en el que la desigualdad en la distribución de los ingresos se reduce a la mitad, seguido de Alemania, que reduce la desigualdad en un 40 %, el Reino Unido, en casi un 30%, Estados Unidos, en casi una cuarta parte, Italia, poco más de una quinta parte, y España, donde la desigualdad en los ingresos se reduce una sexta parte tras impuestos y transferencias.

El profesor Bandrés Moliné, en un estudio de marzo de 2016, concluye que «la capacidad redistributiva del gasto social es en España cuatro veces superior a la de los impuestos y cotizaciones sociales, de forma que más de un 80 por 100 de la reducción de la desigualdad a través del sistema de impuestos-transferencias proviene de las transferencias (especialmente de las pensiones) y solo un 20 por 100 de los impuestos».[117]

En el mismo sentido, un estudio de los profesores Luis Ayala y Olga Cantó[118] calcula que el efecto redistributivo de la renta del conjunto del sistema impositivo en España es significativamente inferior al del conjunto de las prestaciones sociales, detallando que las pensiones encabezan el *ranking* del mayor efecto redistributivo, seguido del IRPF, las prestaciones por desempleo, el gasto sanitario y el gasto en educación, aunque algunos de esos gastos no son progresivos. El efecto redistributivo es limitado en los impuestos sobre la riqueza, y muy limitado en las prestaciones de la protección económica de la población vulnerable por la dificultad de su cobertura, las bajas cuantías ofrecidas y las desigualdades entre colectivos y territorios. El *ranking* lo cierran las prestaciones familiares, por la menor dotación de la UE-28. Por el contrario, este estudio reitera que el IVA es un impuesto claramente regresivo en relación con la renta de los hogares, que los impuestos especiales son regresivos y que las cotizaciones sociales tienen un efecto negativo en la distribución de la renta.

Condiciona la capacidad redistributiva en España que la recaudación tributaria sea menor que las medias europeas (el 38,3 % del PIB en 2022).

Ingresos totales por impuestos y cotizaciones sociales (% del PIB)	Año 2022
UE-27	41,2 %
EA-19	41,9 %
España	38,3 %

Fuente: Eurostat.

También condiciona la redistribución que el peso de los impuestos directos con escalas de gravamen progresivas sea menor que la totalidad de la imposición indirecta.[119]

Proporción relativa de los impuestos en España	Año 2022
Impuestos sobre la producción y las importaciones	31,90 %
Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc.	31,90 %
Contribuciones sociales netas	35,10 %
Impuestos sobre el capital	1,00 %
Total	100,00 %

Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat.

Mientras no se aborde la reforma fiscal en profundidad y se aprueben los nuevos límites de la capacidad normativa de las comunidades autónomas de régimen común en el contexto de un nuevo acuerdo de financiación autonómica, la capacidad redistributiva de los impuestos seguirá siendo limitada.

No obstante, hay motivos para pensar que la desigualdad de rentas puede reducirse en los próximos años por la marcha de la economía y por los efectos de la reforma laboral, con el consiguiente aumento de la contratación, la reducción de la precariedad laboral y el incremento del salario mínimo interprofesional (SMI).

Maternidad y brecha salarial

Entre 2010 y 2021, España ha reducido notablemente la brecha salarial de género: un 45,1 %, frente a un 19,6 % en la UE-27 y un 20 % en la EA-19.

Brecha salarial de género en forma no ajustada	Variación 2021-2010
UE-27	–19,6 %
EA-19	–20,0 %
España	–45,1 %

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

En este éxito ha tenido un papel fundamental el aumento del salario mínimo en este tiempo. Comparando únicamente 2018 y 2021, España aumentó un 29,1 % el SMI, el tercer mayor aumento en la UE tras Lituania y Eslovaquia, si bien no existe un salario mínimo nacional en Dinamarca, Italia, Austria, Finlandia y Suecia, donde los salarios mínimos se fijan mediante convenios colectivos sectoriales, mientras que en Chipre se ha aprobado en 2023.

Según un análisis nacional de Gestha, la brecha salarial aumentó en 120 euros durante 2021, un 2,6 %, al reducirse el número de personas afectadas por ERTE-COVID y dedicar las mujeres más tiempo que los hombres a los cuidados al finalizar los confinamientos de la pandemia. A ello se une que el aumento del SMI de 2021 se aprobó con efectos desde el 1 de septiembre, por lo que el ritmo de reducción de la brecha salarial fue menor: las mujeres cobraron 4.713 euros menos que los hombres; es decir, las mujeres tendrían que cobrar un 25,5% más para igualar el sueldo de los hombres.[120] No obstante, el aumento del SMI en 2022 y en 2023 vaticina una notable reducción de la brecha salarial en estos años.

Los mayores importes de la brecha salarial se concentraron en los tramos de retribuciones más altas, llegando a la brecha máxima de 40.381 euros menos para las mujeres cuando las retribuciones están por encima de los 133.700 euros al año.

Además, el análisis por edad de la brecha salarial refleja con claridad las etapas en las que las mujeres se dedican a la maternidad y a los cuidados familiares en detrimento de su desarrollo profesional.

Así, se producen saltos importantes en la brecha salarial de las mujeres entre los 26 y los 35 años de edad, periodo en el que se concentran los nacimientos; entre los 36 y los 45, donde se concentra la crianza, y entre los 46 y los 55 años, cuando se inician los cuidados de los mayores, alcanzando con más de 65 años la máxima brecha, de 10.763 euros, después de una vida laboral cuya

progresión fue interrumpida por la maternidad y los cuidados.

En el sector de la banca y los seguros es donde se produce la mayor brecha salarial en España, superando los 15.000 euros, seguido de la brecha en el sector de la información y las comunicaciones, con 7.820 euros menos.

En conclusión, los principales motivos de la brecha salarial serían la precariedad (el suelo pegajoso) y el techo de cristal, puesto que casi cuatro millones de mujeres no llegarían a cobrar en el conjunto del año una cantidad equivalente al importe del SMI, es decir, el 54,1 % del total de las ocupadas. Además, la ocupación de la mujer disminuye conforme aumenta el nivel de retribuciones de los puestos de trabajo, de forma que la presencia de la mujer cae claramente por debajo del 40 % en puestos retribuidos a partir de los 46.800 euros, hasta ocupar menos de una cuarta parte de los puestos de más de 100.000 euros. En los puestos directivos con salarios de más de 133.700 euros anuales, solo algo más de dos de cada diez son ocupados por mujeres.

Parecería que el objetivo de poner fin a las desigualdades económicas y sociales de la mujer debiera llevar a suscribir un pacto de Estado enfocado a una promoción profesional basada en la igualdad y también a un cambio cultural para que ambos progenitores se impliquen en la conciliación y cuidados, sin olvidar el papel de los Gobiernos aprobando subidas del salario mínimo y financiando el aumento de plazas en las escuelas públicas infantiles de 0 a 3 años y en los centros especializados para la atención y el cuidado de las personas mayores o dependientes.

---

[113] https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/hfcs/html/index.en.html. [114] «Measuring the joint distribution of household income, consumption and wealth at the micro level», Statistical working papers Eurostat-OCDE, 2023, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/15984035/KS-TC-22-003-EN-N.pdf/4e7e6c11-6c59-dea9-12d3-2ca21c7cc0ea?version=3.0&t=1674810934598. [115] Informe Oxfam, *La ley del más rico. Gravar la riqueza extrema para acabar con la desigualdad*, enero de 2023, https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621477/bp-survival-of-the-richest-160123-es.pdf. [116] AIReF, «Redistribución, aseguramiento y estabilización de la renta per cápita de los hogares por regiones», documento de trabajo 2-2016, 21 de julio de 2016. Dedica una separata a España a partir de la

p. 33, https://www.airef.es/wp-content/uploads/2016/07/2016-07-21-WP2-2016-RRSS_red.pdf. [117] Eduardo Bandrés Moliné, «Gasto social, redistribución e igualdad», *Papeles de Economía Española*, n.º 147, 4 de marzo de 2016, https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/147art08.pdf. [118] Observatorio Social de «la Caixa», «Los efectos redistributivos de las prestaciones sociales y los impuestos: un estado de la cuestión», abril de 2020, https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/documents/242020/263846/RedistribucionEstadodelacuestion_CAST_21GN_C.pdf/231514fb-88b2-f09c-585d-26eb7810a344?t=1589277553173. [119] https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20231031-2.

[120] Gestha, VII edición del informe *Brecha salarial y techo de cristal*, a partir de las estadísticas de salarios de la AEAT, https://www.ioncomunicacion.es/notas-de-prensa/gestha-lamenta-mujeres-aun-cobren-4-700-euros-menos-hombres/.

https://www.gestha.es/index.php?seccion=actualidad&num=1296.

08

Sin justicia fiscal no hay justicia social

La expresión «Sin justicia fiscal no hay justicia social» surge a partir del concepto de justicia social como una necesidad de lograr un reparto equitativo de los bienes en la sociedad.

Por tanto, la justicia social está relacionada con la equidad, entendida esta como el reparto de la riqueza dando a cada persona lo que merece y necesita para lograr una sociedad menos desigual. Este pensamiento hunde sus raíces en la justicia distributiva de Aristóteles, basada en la igualdad aritmética por la que cada uno recibe la misma cantidad de bienes que deben distribuirse, y en la igualdad proporcional, cuando la diferencia de bienes que reciben dos personas es proporcional a la desigualdad de sus méritos.[121]

El concepto de justicia social fue acuñado a mediados del siglo XIX por los fundadores de la doctrina social de la Iglesia,[122] y posteriormente fue seña de la socialdemocracia. En 2004, la doctrina social de la Iglesia recoge que el bienestar económico se alcanza con la redistribución de la renta.[123]

A lo largo del tiempo, el concepto de justicia social se ha ido configurando en torno a la garantía del ejercicio de los derechos humanos, civiles, políticos, sociales y económicos (igualdad social), la igualdad ante la ley y la igualdad de oportunidades, el estado de bienestar, la redistribución de la renta, la lucha contra la pobreza, la garantía del acceso a la educación, las reivindicaciones laborales y sindicales o el feminismo, entre muchos otros temas, con la finalidad de construir una sociedad más equitativa y menos desigual.[124]

En nuestro país, la Constitución de 1978 proclama la voluntad de la nación española de «garantizar la convivencia democrática conforme a un orden económico y social justo» (preámbulo), subordinando al interés general toda la riqueza del país en sus distintas formas y titularidad (artículo 128), estableciendo la

función social de los derechos a la propiedad privada y a la herencia (artículo 33), procurando una distribución de la renta regional y personal más equitativa (artículo 40) mediante un sistema tributario justo y una asignación equitativa de los recursos públicos (artículo 31), estimulando el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución (artículo 131).

A nivel global, en 2007, la ONU instituyó el 20 de febrero de cada año como Día Mundial de la Justicia Social para reivindicar la igualdad de oportunidades, el respeto a los derechos humanos y la equidad. Otra agencia de Naciones Unidas, Unicef, considera que «la decisión de promover o de negar la justicia social está en manos de las personas, ya sea a escala individual, local, nacional o mundial».[125]

El 10 de junio de 2008, la Organización Internacional del Trabajo aprobó la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa por unanimidad de los representantes de los Gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de sus 182 Estados miembros. Se trata de la tercera declaración de gran alcance que institucionaliza el concepto de trabajo decente, desarrollado por la OIT desde 1999. Esta declaración se actualizó en 2022.

En los considerandos de este texto se reconoce que la justicia social es una aspiración universal, tras diagnosticar que la globalización ha llevado a muchos países y sectores a la desigualdad de ingresos, el desempleo, la pobreza, y al aumento del trabajo no protegido y de la economía informal.[126]

Con esa misma finalidad, se constituyeron en nuestro país distintas plataformas por la justicia fiscal en varias comunidades autónomas, como la Plataforma per una Fiscalitat Justa, Ambiental i Solidària de Cataluña en 2009 o la Campanya per una Justicia Fiscal en la Comunitat Valenciana, a las que han seguido otras. La Plataforma por la Justicia Fiscal con carácter estatal nació en 2015. Todas ellas están integradas por centenares de organizaciones sociales que destacan que «sin justicia fiscal no puede haber justicia social», entendiendo que un sistema fiscal injusto y que no combata la evasión fiscal pone en riesgo el estado de bienestar y la convivencia.

Fiscalidad justa implica que el sistema tributario debe tener coherencia entre la política recaudatoria y la redistributiva, para asegurar la cobertura de servicios que mejoren la calidad de vida y

la inclusión social; es decir, que el sistema tributario debe tener capacidad de aportar los recursos suficientes para corregir las desigualdades sociales.

Para ello, las plataformas para la justicia fiscal desarrollan su incidencia en tres campos. En primer lugar, instan a Gobiernos y parlamentos a que alcancen un acuerdo para llevar a cabo una reforma fiscal progresiva en la que aporten más las personas y entidades que más capacidad económica tienen, así como para que tomen medidas para reducir el fraude fiscal, con el objetivo de lograr ingresos suficientes para financiar los servicios públicos y fortalecer el estado de bienestar. En segundo lugar, exigen transparencia y eficiencia en el gasto público. Y, por último, insisten en la necesidad de ofrecer formación en estos contenidos desde la infancia para alcanzar conocimiento y crear conciencia fiscal en los ciudadanos.

A lo largo de este tiempo, diferentes representantes políticos de nuestro país han vinculado el concepto de justicia social con la justicia fiscal. Sin ánimo de ser exhaustivos, destacamos a continuación algunos ejemplos.

En septiembre de 2018, el secretario general de Podemos, Pablo Iglesias, incluía la «justicia fiscal» en la negociación de los presupuestos generales del Estado.[127]

En enero de 2019, el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, señaló que «las grandes empresas deberán pagar más», ya que a su juicio «sin justicia fiscal no hay justicia social».[128] Y en enero de 2020 defendió en el Foro de Davos un nuevo sistema fiscal que intensificase la redistribución de los recursos a través de los impuestos y ayudase a lograr un crecimiento inclusivo de la economía «lo más respetuoso posible con la lucha contra el cambio climático». También resaltó la relevancia de combatir los paraísos fiscales.[129]

En julio de 2019, la ministra de Hacienda, María Jesús Montero, afirmó que «no hay progreso posible si no hay justicia social», y que «un país que renuncia a esa tarea de redistribuir la riqueza y a la justicia fiscal es un país que va a ahondar de forma definitiva en las fracturas sociales, en las brechas intergeneracionales y en la insolidaridad».[130]

En febrero de 2022, la secretaria general de Podemos y ministra de Derechos Sociales y Agenda 2030, Ione Belarra, presentó la reforma fiscal de Podemos en el acto Tax the Rich, en el que

participó el exdirigente del Partido Laborista del Reino Unido, Jeremy Corbyn, y la ministra de Igualdad, Irene Montero. Belarra dijo: «Creo que no podemos hablar de democracia real en España si no hay justicia fiscal. Sin justicia fiscal, no hay justicia social».[131]

En septiembre de 2022, el Ministerio de Hacienda anunció que se tramitaría un paquete de «medidas fiscales para la justicia social y la eficiencia económica», entre las que se encontraban la creación del impuesto de solidaridad de las grandes fortunas y de un nuevo tramo en la escala del IRPF a las rentas del capital entre 200.000 y 300.000 euros, la limitación al 50 % de la deducibilidad de las pérdidas de las filiales y, en sentido opuesto, se redujo la tributación de los trabajadores, de los autónomos —tanto por módulos como en estimación directa simplificada—, se rebajó el gravamen de las pymes del 25 % al 23 %, y se redujo al 4 % el IVA de los productos de higiene femenina. La segunda página del documento utilizado en la presentación de estas medidas se titulaba «Justicia fiscal para garantizar la cohesión social».[132]

En octubre de 2022, el diputado socialista y portavoz de Economía en el Congreso, Pedro Casares Hontañón, afirmó: «Justicia fiscal, también responsabilidad fiscal, para tener más justicia social», y apeló a la necesidad de establecer el gravamen sobre los beneficios extraordinarios de las entidades financieras y las empresas energéticas, así como el impuesto a las grandes fortunas, vinculando el pago de impuestos a financiar pensiones, permisos de maternidad y paternidad, escuelas infantiles, dependencia para mayores, becas, bonificaciones en el transporte público, ayudas a familias numerosas, ingreso mínimo vital, atención sanitaria o los ERTE…[133]

Los conceptos de justicia social o justicia fiscal también aparecen expresamente mencionados en algunos programas políticos.

El programa del PSOE para las elecciones generales del 23 de julio de 2023, por ejemplo, incluye la justicia fiscal en la medida referida a la prórroga y ajustes de los gravámenes temporales sobre la banca y las energéticas, y realiza 18 menciones a la justicia social en los ámbitos de acceso a la energía para los consumidores vulnerables, la eficiencia energética de barrios y ciudades, el feminismo, los servicios públicos de cuidados, la pobreza infantil, la salud y la sanidad pública.[134]

El programa de Sumar incluye los principios de justicia social, justicia distributiva y justicia participativa entre sus propuestas

relativas a la crisis climática y ecológica, la alimentación, el europeísmo, la redistribución de la riqueza, la justicia ecosocial en la acción exterior, la pobreza, incorporando estos conceptos en los contenidos educativos.[135]

El programa del PP no incluye el término «justicia social», pero sí la equidad en la protección y atención de la infancia y en la financiación local. La equidad también aparece tangencialmente en la reforma del sistema fiscal, en las cuentas portables individuales para los trabajadores y en la educación.[136]

Más recientemente, el acuerdo de gobierno de coalición, presentado por PSOE y Sumar el 24 de noviembre de 2023, incluye la justicia social en la digitalización y la justicia fiscal en la revisión de los gravámenes sobre la banca y las empresas energéticas.[137]

El papel de la tributación en la financiación de los ODS

En abril de 2023, en el ecuador del camino hacia la Agenda 2030, el secretario general de la ONU presentó un informe especial sobre los progresos realizados desde 2015 para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS),[138] concluyendo que muchos de los objetivos estaban entre moderada y gravemente desencaminados, y presentó cinco grandes recomendaciones para rescatarlos y acelerar la implementación de aquí a 2030 a fin de que los Estados miembros las considerasen antes de la cumbre sobre los ODS que se celebraría en septiembre.

En el apartado Meta 17.1 del informe se constata que los ingresos en 2021 de 130 países representaron, en promedio, aproximadamente el 33 % del PIB, y que la carga tributaria general media de los mismos fue del 26 % del PIB en las economías avanzadas y del 17 % en las economías de mercados emergentes y en desarrollo. En 2019, la proporción del gasto público financiado mediante impuestos fue, en promedio, del 66 % en las economías avanzadas y del 60 % en las economías de mercados emergentes y en desarrollo, disminuyendo al 52 % en 2020 y repuntando al 58 % en 2021 para ambos grupos de economías.

A la vista de estos datos, el informe recomienda, entre las medidas prioritarias, que los países y las instituciones financieras amplíen la financiación para los ODS hasta al menos 500.000 millones de dólares al año. Asimismo, los alienta a diseñar sistemas tributarios justos y eficaces, a actuar urgentemente para prevenir la evasión y

la elusión de impuestos y los flujos financieros ilícitos, y a impulsar la cooperación fiscal internacional. También considera fundamental incrementar la eficiencia en la ejecución presupuestaria y aumentar la credibilidad presupuestaria.

Este informe especial del secretario general de la ONU se ha apoyado, en parte, en las aportaciones del Panel de Alto Nivel sobre Responsabilidad, Transparencia e Integridad Financieras Internacionales para lograr la Agenda 2030 (conocido como Panel FACTI, por sus siglas en inglés).

La actividad del Panel FACTI es muy relevante, aunque no sea muy conocida por los ciudadanos. Tiene una composición heterogénea formada por diecisiete personas de todo el mundo, entre los que hay exdirigentes, gobernadores de bancos centrales, líderes empresariales y de la sociedad civil, y personalidades del ámbito académico,[139] que se encargan de analizar la responsabilidad, la transparencia y la integridad financiera internacional, y realizan recomendaciones fundamentadas en pruebas para superar las prácticas financieras ilícitas. De esta forma, contribuye a las iniciativas de los Estados miembros en la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible bajo el lema «integridad financiera para el desarrollo sostenible», con la finalidad de que los recursos generados se utilicen en beneficio de las personas y reviertan en favor de los países donde se generaron, en lugar de desaparecer en guaridas *offshore* o extraterritoriales.

El Panel FACTI fue convocado el 2 de marzo de 2020, y en febrero de 2021 emitió su informe,[140] entre cuyas principales recomendaciones relacionadas con la tributación encontramos las siguientes:

- Crear un Convenio Tributario de las Naciones Unidas con participación universal y de la sociedad civil, ya que las actuales normas tributarias internacionales no se han negociado de manera inclusiva, lo que explica la contrariedad de los países de África, Asia y buena parte de América Latina con respecto a determinadas medidas impulsadas por los treinta y ocho países miembros de la OCDE. En el mismo sentido, requieren un único foro mundial general de coordinación en materia tributaria y de lucha contra el lavado de dinero que se compagine con el órgano anticorrupción ya existente, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).[141]
- Establecer reglas más contundentes para combatir la

competencia, la elusión y la evasión fiscales, comenzando por un acuerdo sobre un impuesto mínimo global a los ingresos corporativos, así como pautas globales para evitar que los profesionales financieros, legales, contables y otros sean cómplices.

- Gravar a las corporaciones multinacionales según las ganancias globales del grupo, incluidos los servicios prestados por vía digital.
- Publicar la información contable y financiera de las multinacionales y crear un Centro de Seguimiento de los Derechos de Imposición para recopilar y difundir datos nacionales agregados y detallados sobre tributación y cooperación en cuestiones de tributación a nivel mundial.
- Desarrollar unas normas mínimas de protección para los defensores de los derechos humanos y de la lucha contra la corrupción, los periodistas de investigación y los denunciantes, y que los Estados consideren la posibilidad de incorporar estas normas en un instrumento internacional legalmente vinculante.

Como estaba previsto, el 18 y 19 de septiembre de 2023 los jefes de Estado y de Gobierno acudieron a la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Cumbre sobre los ODS y, tras debatir el contenido de los informes anteriores, acordaron, entre otras medidas, comprometerse a cooperar a nivel internacional en cuestiones de tributación y a eliminar los paraísos fiscales para aumentar la financiación para el desarrollo sostenible.[142]

Con respecto a España, la Agenda 2030 alerta, entre otras cosas, de la importancia fundamental de trabajar en los siguientes objetivos: la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad social; la mejora de la capacidad redistributiva; el fortalecimiento del sistema de protección social, concentrando los esfuerzos en los grupos de población más vulnerables; y la actualización de las normas, de modo que la protección llegue a todas las personas que lo necesiten.[143]

En particular, el «reto país 1» de la Estrategia de Desarrollo Sostenible tiene que ver con atender específicamente a las dinámicas productoras de desigualdad en nuestro país, situando en primer lugar el acceso a una vivienda en propiedad o en alquiler, para abordar a continuación el tema de la pobreza energética y la pobreza infantil.

Entre las metas de la Agenda 2030 están el incrementar el gasto público en protección social hasta situarlo en la media de la UE-27 y ampliar la cobertura del ingreso mínimo vital de modo que proteja a todas las personas y unidades familiares que se encuentren en situación de pobreza severa. También establece la aprobación de medidas en otros hitos temporales relacionadas con el acceso a la vivienda habitual, la pobreza energética, los derechos de la persona consumidora vulnerable y el derecho a la alimentación de las personas y las familias en situación de vulnerabilidad social y económica, entre otras muchas circunstancias generadoras de desigualdad.

Para financiar el conjunto de esas medidas, establece para 2030 la meta de modernizar el sistema fiscal con criterios de justicia, progresividad y capacidad redistributiva, incluyendo un análisis profundo de las figuras impositivas y los beneficios fiscales que permitirían reducir la diferencia recaudatoria con respecto a la Unión Europea. Entre las prioridades de actuación más relevantes se citan la reforma del sistema tributario, profundizando en una fiscalidad verde y en la perspectiva de género, y la ampliación del concepto de paraíso fiscal al de jurisdicción no cooperativa, con nuevos criterios de transparencia y de equidad.

Entre las medidas llevadas a cabo entre 2021 y 2023, además de los nuevos impuestos citados y de otras disposiciones tributarias que comentaremos en otros capítulos, destaca la creación en abril de 2021 del Comité de Personas Expertas para elaborar el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*.[144]

El 3 de marzo de 2022, el comité entregó el informe,[145] pero el Gobierno paralizó la reforma en previsión de la crisis económica que se avecinaba como consecuencia de la guerra en Ucrania iniciada una semana antes, el 24 de febrero de ese mismo año.

Una vez superada la crisis económica —si bien perdura la crisis inflacionaria—, en el acuerdo de gobierno de coalición suscrito por PSOE y Sumar el 24 de octubre de 2023 se incluyó la reforma global del sistema fiscal español, «dando continuidad a las primeras medidas desplegadas en la anterior legislatura y a los trabajos de la Comisión de Personas Expertas, con el objetivo de mejorar su progresividad y acortar la brecha de ingresos sobre el PIB respecto a la media europea al final de la legislatura».

La Agenda 2030 española también dio prioridad al desarrollo de una política fiscal con perspectiva de género para evitar posibles

sesgos en este sentido y promover el tipo superreducido de IVA del 4 % a los productos de primera necesidad relacionados con la salud de las mujeres, medida que se aprobó desde 2023 para las compresas, tampones, protegeslips, preservativos y otros anticonceptivos no medicinales.[146]

---

[121] https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/15fbec47-95a8-490d-90bd-b4cb99121898/content.
[122] El jesuita italiano Luigi Taparelli D'Azeglio escribió el *Saggio teoretico di diritto naturale appoggiato sul fatto* (Palermo, entre 1840 y 1843), una enciclopedia de moral, derecho y ciencia política de su época, cuyo capítulo 3 del libro 2 se titula «Nociones del derecho y de la justicia social». Aula de Doctrina Social de Iglesia, https://auladsi.net/la-justicia-social. [123] «Pontificio consejo justicia y paz», compendio de la doctrina social de la Iglesia, 2 de abril de 2004:

V. Derechos de los trabajadores […].

b) El derecho a la justa remuneración y distribución de la renta. […]

303. El bienestar económico de un país no se mide exclusivamente por la cantidad de bienes producidos, sino también teniendo en cuenta el modo en que son producidos y el grado de equidad en la distribución de la renta, que debería permitir a todos disponer de lo necesario para el desarrollo y el perfeccionamiento de la propia persona. Una justa distribución del rédito debe establecerse no solo en base a los criterios de justicia conmutativa, sino también de justicia social, es decir, considerando, además del valor objetivo de las prestaciones laborales, la dignidad humana de los sujetos que las realizan. Un bienestar económico auténtico se alcanza también por medio de adecuadas políticas sociales de redistribución de la renta que, teniendo en cuenta las condiciones generales, consideren oportunamente los méritos y las necesidades de todos los ciudadanos, https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_sp.html.
[124] https://concepto.de/justicia-social/. [125] https://www.unicef.es/educa/dias-mundiales/dia-mundial-de-la-justicia-social. [126] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_099768.pdf. [127] https://www.publico.es/politica/pablo-iglesias-exige-justicia-fiscal-presupuestos-del.html. [128] https://www.lainformacion.com/espana/sanchez-vuelve-a-la-carga-y-asegura-quelas-grandes-empresas-deberan-pagar-mas/6490939/. [129] https://www.abc.es/economia/abci-pedro-sanchez-defiende-davos-

justicia-fiscalredistribuya-riqueza-202001221155_noticia.html. [130] https://www.asturiasmundial.com/noticia/108687/maria-jesus-montero-rnohay-progreso-posible-si-no-justicia-socialr/. [131] https://www.eldiario.es/politica/corbyn-alianza-neoliberalismo-grandes-corporaciones_1_8725643.html. [132] https://www.hacienda.gob.es/es/Prensa/En%20Portada/2022/Paginas/20220929-Medidas-Fiscales.aspx. [133] https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/justicia-fiscal-no-hay-justiciasocial_129_9621366.html. [134] https://movimientosumar.es/wp-content/uploads/2023/07/Un-Programa-para-ti.pdf. [135] *Ibid.* [136] https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa_electoral_pp_23j_feijoo_2023.pdf. [137] https://www.newtral.es/wp-content/uploads/2023/10/ACUERDO_GOBIERNO_COALICION_2023-DEF.pdf. [138] https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2023/secretary-general-sdg-report-2023--ES.pdf. [139] https://factipanel.org/panelists.html. [140] https://factipanel.org/docpdfs/FACTI_Report_ExecSum_ES.pdf. [141] https://www.unodc.org/unodc/es/data-and-analysis/corruption.html. [142] Declaración política que se aprobará en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible (FPAN) bajo los auspicios de la Asamblea General en septiembre de 2023: «t) Nos comprometemos a acelerar la plena aplicación de la Agenda de Acción de Addis Abeba y a adoptar nuevas medidas para aumentar la financiación para el desarrollo sostenible y proporcionar medios de aplicación a los países en desarrollo, incluidos los siguientes: […] vi) Renovamos nuestro compromiso de prevenir y combatir los flujos financieros ilícitos y reforzar la cooperación internacional y las buenas prácticas en materia de restitución y recuperación de activos. Reafirmamos nuestro compromiso de procurar eliminar los paraísos fiscales que crean incentivos para la transferencia al extranjero de activos robados y flujos financieros ilícitos. […] xiv) Aguardamos con interés el inicio de debates intergubernamentales en la Sede de las Naciones Unidas (Nueva York) sobre maneras de fortalecer la inclusividad y la eficacia de la cooperación internacional en cuestiones de tributación». https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N23/261/97/PDF. [143] https://www.agenda2030.gob.es/agenda2030/documentos/IP23_EDS.pdf. [144] https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Plan-Recuperacion/Resolucion-SEH-Libro-Blanco-Reforma-Tributaria.pdf.

https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Plan-Recuperacion/Resolucion-SEH-CE-reforma-tributaria.pdf.

[145] https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/

LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf.
[146] Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-22128.

09

Presión y esfuerzo fiscal

Uno de los primeros debates en materia tributaria que se suscitan habitualmente es cuál o cuáles son las mejores medidas para analizar o comparar el sistema tributario de un territorio o país.

En ocasiones, la polarización ideológica reduce el debate a una disyuntiva clásica entre presión fiscal, que es el índice más utilizado para las comparaciones internacionales, y esfuerzo fiscal. Pero existen otras medidas e índices.

Organismos y entidades nacionales e internacionales definen el índice de presión fiscal (*tax burden*) en la suma de los ingresos tributarios (*tax revenue*) y contribuciones sociales (*net social contributions*) dividido por el PIB a precios de mercado. En particular, Eurostat define el numerador como los ingresos totales por impuestos y cotizaciones sociales (incluidas las cotizaciones sociales imputadas) restando los importes estimados de dudoso cobro.

El índice de presión fiscal está reconocido internacionalmente. Según datos de Eurostat correspondientes al año 2022, España ocupa, con un 38,3 %, el puesto número 12 de presión fiscal total en el *ranking* de la UE, 2,9 puntos porcentuales menos que la media de la UE-27 (41,2 %) y 3,6 puntos porcentuales menos que la media de la eurozona (41,9 %). Dicho diferencial supone un déficit de recaudación de 39.045 millones de euros, si la comparación es con la media de la UE, y de 48.470 millones en comparación con la eurozona. Este déficit, que se viene dando históricamente, llegó en el año 2009 a su nivel más alto, con un 7,8 % y cerca de 85.000 millones de diferencia con respecto a la media de la UE, si bien en los últimos 3 años se ha recortado casi a la mitad.

Según los mismos datos de Eurostat, Francia encabeza el *ranking* de presión fiscal, con el 48 %, seguido de Bélgica (45,6 %) y Austria (43,6 %). Y en los tres últimos puestos están Irlanda (21,7 %),

Rumanía (27,55 %) y Malta (29,6%).

Aunque la presión fiscal no es el único indicador de la tributación, existe el consenso de que es la medida principal y de referencia de los organismos plurinacionales a la hora de comparar los niveles de recaudación real de los Estados; si bien adolece del inconveniente de no considerar el nivel de renta de los contribuyentes, por lo que si dos ciudadanos de distintos países soportan la misma cuantía de impuestos, el esfuerzo realmente soportado será mayor para el que tenga un poder adquisitivo menor.

Así nace el concepto de esfuerzo fiscal, como la relación existente entre la presión fiscal y el producto nacional neto al coste de los factores (PNN) per cápita, aunque a veces el denominador se simplifica utilizando el PIB per cápita expresado en tanto por uno de unidades de poder adquisitivo.

Incluso los teóricos que defienden la utilización del esfuerzo fiscal como indicador reconocen la pertinencia de ciertas críticas, ya que su cálculo puede inducir a error en determinados supuestos, como señala Francisco Coll: «Primero porque se dividen dos magnitudes diferentes (porcentaje y variable absoluta). Y, segundo, porque hay casos en los que el esfuerzo fiscal ofrece datos erróneos. Por ejemplo, un país A con una presión fiscal del 5 % y un PIB per cápita de 1.000. Y otro país B con una presión fiscal del 100 % con una renta per cápita de 100.000. El esfuerzo fiscal del país A, según la fórmula, sería 0,05. Por su parte, la del país B sería de 0,01. Sin embargo, en el país B se recauda todo lo que se produce. Por tanto, es importante que las comparaciones de esfuerzo fiscal se realicen entre países con niveles de renta similares».[147]

Otros estudios de referencia utilizan los índices de sacrificio fiscal propuestos por Henry Frank (1959) y Richard Bird (1964), entre otros autores.[148]

Esfuerzo fiscal	Plasschaert	Tanzi	H. J. Frank	R. M. Bird
Numerador	Presión fiscal	Impuestos totales	Presión fiscal	Recaudación / / (PNB – recaudación)
Denominador	Capacidad impositiva	Renta nacional – parte de la RN para cubrir el mínimo de subsistencia	Renta per cápita	PIB / Población

La formulación de H. J. Frank llega a resultados incongruentes para medir el esfuerzo fiscal entre países con diferentes presiones fiscales y rentas per cápita; por ejemplo, el índice de Frank será en dos

países con unas rentas per cápita y presiones fiscales siguientes:

País	Renta per cápita	Presión fiscal	Índice de Frank	Impuesto sobre la renta	Renta disponible
A	10.000	35 %	0,0035	-3.500	6.500
B	40.000	85 %	0,002125	-34.000	6.000

Una vez descontados los impuestos, las personas en el segundo país B quedarían con una renta disponible de 6.000 dólares, inferior en 500 dólares a la del país A, aunque el índice de Frank incongruentemente sea menor en el país B.

La formulación de R. M. Bird llega aproximadamente al mismo punto que la anterior, si bien incluye en el numerador el porcentaje de la recaudación sobre el PNB (neto de impuestos).

Actualizado el cálculo para 2022 con el modelo de H. J. Frank, España ocupa el puesto número 12 de esfuerzo fiscal en el *ranking* de la UE.

Una tercera medida de la tributación de los impuestos directos es la cuña fiscal que generalmente se establece para doce tipos de hogares y nivel de ingresos relativos de cada país.

En el *ranking* europeo de 2020, España está situada entre los puestos 20 y 25 en diez de las doce formas de composición familiar y nivel de ingresos, y solo en dos casos está algo más adelantada: en el de hogar de un solo adulto que obtiene el 50 % del ingreso medio español (España ocupa el puesto número 13) y en el hogar de dos adultos que cobran el 25 % del ingreso medio (en el puesto número 14).

Otra forma de abordar el peso de la tributación es mediante la distribución de los impuestos directos e indirectos pagados por los hogares como porcentaje de su ingreso bruto. Es decir, en el primer quintil estaría el porcentaje de tributación del 20 % de la población que menos tributación soporta y en el quinto quintil estaría el porcentaje de tributación del 20 % de la población que más tributación soporta. Agregando la totalidad de la población, España ocupa el penúltimo lugar del *ranking* de los 18 países europeos de los que hay datos disponibles, oscilando desde el puesto 13 y 14 en los dos primeros quintiles al 16 y 17 de los tres últimos quintiles.

Estos datos muestran la recaudación de los estratos sociales de menores ingresos en España, así como el amplio margen para el aumento de la progresividad de la fiscalidad de los estratos más

altos, lo cual contribuiría a reducir la tributación de los primeros.

Un cuarto índice utilizado para efectuar comparaciones es la recaudación per cápita, que se obtiene al dividir la recaudación total entre el número de habitantes. El análisis de la recaudación per cápita en una serie anual será mejor si se mide en euros constantes, ponderados con los índices de precios de consumo (IPC) medios anuales de cada Estado miembro. Esta medida suscita la discusión de si la comparativa de la recaudación tributaria debería realizarse teniendo en cuenta la población mayor de edad, la población activa o los consumidores mayores de edad, en vez de la población total.

En cualquier caso, según este índice, España logra una recaudación per cápita de 9.935 euros, ocupando el puesto 12 del *ranking* europeo, a una distancia de 3.677 euros de la media ponderada europea y a 3.567 euros de la media en la eurozona.

Existe también una quinta medida que son las tasas impositivas implícitas, conocidas como los ITR por sus siglas en inglés, que miden la carga tributaria promedio real o efectiva que se aplica directa o indirectamente a diferentes tipos de bases imponibles o actividades que potencialmente podrían ser gravadas por los Estados miembros. Una objeción que se hace a las ITR es que no tienen en cuenta que un aumento de la carga tributaria pueda trasladarse de las empresas, vía precios de venta, a los clientes.

La tasa impositiva implícita sobre el trabajo asalariado es una medida de la carga fiscal efectiva promedio de la renta laboral, y se define como la suma de todos los impuestos directos e indirectos y las contribuciones sociales de los empleados y empleadores que gravan la renta laboral dividida por la remuneración total de los empleados que trabajan en el territorio económico. La ITR sobre el consumo se define como todos los impuestos al consumo divididos por el gasto en consumo final de los hogares.[149]

La tasa impositiva implícita sobre el trabajo en España es del 36,5 %, ocupando el puesto número 12 del *ranking* europeo, y la tasa impositiva implícita sobre el consumo es del 14,9 %, ocupando la última posición entre los 27 países europeos.

Inexistencia de estudios oficiales de economía sumergida

Una primera aproximación al concepto de economía sumergida incluiría las actividades productivas legales ocultadas a la

Administración para evitar su tributación, para no pagar las cuotas a la Seguridad Social o para incumplir normas laborales o administrativas, si bien no existe una definición oficial de economía sumergida, pues se discrepa sobre incluir o no una serie de actividades, como las actividades ilegales de trata de personas, el tráfico de armas o de drogas, las actividades de subsistencia, el autoconsumo o las actividades que realiza uno mismo en su propio hogar o para ayudar a amistades o a colectivos desfavorecidos, entre otras.

La Comisión Europea define la economía sumergida como aquella actividad remunerada que, siendo legal en cuanto a su naturaleza, no es declarada a las autoridades públicas.

Para la OCDE,[150] la economía sumergida consiste en actividades que son productivas en sentido económico y relativamente legales (por cumplir ciertos estándares o regulaciones), pero que son escondidas deliberadamente a las Administraciones públicas.

Las principales finalidades de la ocultación de esas actividades son eludir el pago de impuestos o de las cotizaciones a la Seguridad Social, no cumplir con normas obligatorias laborales, de producción, medioambientales o de cualquier otro ámbito, o evitar algunos procedimientos administrativos, autorizaciones, declaraciones o formularios.

Habitualmente se utilizan tres tipos de métodos para la estimación del volumen de la economía sumergida: métodos directos (encuestas y cuestionarios, actividades de control llevadas a cabo por las Administraciones tributarias, etc.), métodos indirectos (detectan las anomalías de algunas variables macroeconómicas respecto a lo que podría esperarse, como en la relación efectivo-depósitos, demanda de efectivo-PIB, volumen de transacciones monetarias, consumo de electricidad) y el método MIMIC (múltiples indicadores, múltiples causas), que consiste en que una variable no observable o latente (la economía sumergida) se determina mediante una ecuación a partir de un conjunto de variables observables (las causas) e incide sobre otras variables observables (los indicadores) mediante una ecuación.

Una gran cantidad de estudios han estimado la economía sumergida de nuestro país,[151] lo que contrasta con la inexistencia de estudios oficiales (si los hay, no han sido publicados). Los únicos datos oficiales sobre economía sumergida que han trascendido provienen de un estudio publicado en agosto de 2003 por el

Instituto de Estudios Fiscales, que depende del Ministerio de Hacienda —pero que este no ha asumido como propio—, que cifraba la economía sumergida en el 21 % del PIB, alrededor de 130.000 millones de euros,[152] y de un estudio del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de noviembre de 2004 que estimaba que la economía sumergida suponía en torno a un 20 % del PIB, y el volumen de empleo informal entre un 18 % y un 20 % de la población activa.

Como parece difícil abordar el problema del fraude y adoptar las medidas necesarias para resolverlo si se desconoce la dimensión del mismo, las Cortes Generales incluyeron una disposición en la Ley de 9 de julio de 2021 de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal para que el Gobierno encargara a expertos independientes la elaboración de un análisis y evaluación oficial de la economía sumergida desagregado por territorios, sectores económicos e impuestos.[153] Hasta el momento, el Gobierno no ha cumplido esa disposición legal con el débil argumento de que la UE no logra ponerse de acuerdo para aprobar una metodología armonizada para la estimación de la economía sumergida, sobre todo porque la posición que se ocupe en el *ranking* correspondiente podría afectar a la reputación de cada país.

En los modelos econométricos, los porcentajes de economía sumergida más altos se dan en algunos Estados del centro y el este de Europa, son elevados en los del sur y mínimos en el resto de los territorios. En cambio, otros métodos directos registran porcentajes máximos en los países del sur, Irlanda y Polonia, y mínimos en algunos Estados centrales y nórdicos.[154]

Esos estudios para la Comisión Europea estimaron que la economía sumergida en España había aumentado desde el 15 % en 1998 hasta el 22 % del PIB en el año 2000, concentrándose especialmente en los sectores de la agricultura y la construcción.[155]

No obstante, la Comisión Europea, a petición del Tribunal de Cuentas Europeo, obligó a que los Estados miembros incorporaran antes del 30 de septiembre de 2014 los flujos provenientes de actividades ilegales a la estimación de su renta nacional bruta. Desde entonces, el INE incluye en el PIB las estimaciones de las actividades ilegales más significativas (prostitución, tráfico de drogas, contrabando de tabaco y juego ilegal), siguiendo las metodologías y procedimientos establecidos por Eurostat al respecto.[156]

Posteriormente, el 22 de febrero de 2019, el INE comunicó que estaba revisando «las fuentes de información utilizadas para la estimación de la economía no observada por rama de actividad/ sector institucional según los métodos contemplados en el "Manual de medición de la economía no observada", (OCDE, 2002)».[157]

Evasión y elusión fiscal: la factura la pagamos entre todos

Se incurre en fraude fiscal (*tax fraud*) al incumplir alguna obligación tributaria o declarar falsa o incorrectamente para no pagar parte o toda la cuota presente o futura. En cambio, se incurre en evasión fiscal (*tax evasion*) cuando se lleva a cabo una acción deliberada para dificultar que se detecte el impago de la cuota tributaria, ocultando rentas, patrimonios o ventas, o deduciendo facturas de gastos falsas o falseadas.

Las dos conductas son defraudatorias y sancionables; la evasión más que el fraude, aunque popularmente ambas se engloban como fraude fiscal.

En cambio, en la elusión fiscal (*tax avoidance*) se minimiza el pago de impuestos cumpliendo formalmente con la normativa. En este sentido, la elusión no es ilegal, pero en ocasiones roza la ilegalidad, provocando que la Administración tributaria actúe.

En 2013, el comisario de fiscalidad de la Comisión Europea, Algirdas Semeta, reconoció que la defraudación y la elusión representaron una pérdida total de ingresos cercana al billón de euros en toda Europa. En España, la pérdida total para Hacienda rondaba los 90.000 millones de euros anuales.

Estas cifras se han actualizado en octubre de 2023 con el informe *Global Tax Evasion* del Observatorio Fiscal de la UE, que estima la riqueza financiera de los españoles en territorios *offshore* en 140.000 millones de euros para 2022, la cifra más alta de las últimas dos décadas, pese a bajar en porcentaje del PIB del 15,8 % de 2001 al 10,6 % de 2022.[158]

Y estiman que España dejó de ingresar en 2019 cerca de 4.500 millones de euros por el desvío de beneficios de las multinacionales, y ello a pesar de que reconocen que la evasión fiscal extraterritorial se ha dividido por tres en la última década gracias al intercambio automático de información bancaria.

A nivel nacional, varios estudios calculan que la pérdida de recaudación en España es de entre 67.000 y 73.000 millones

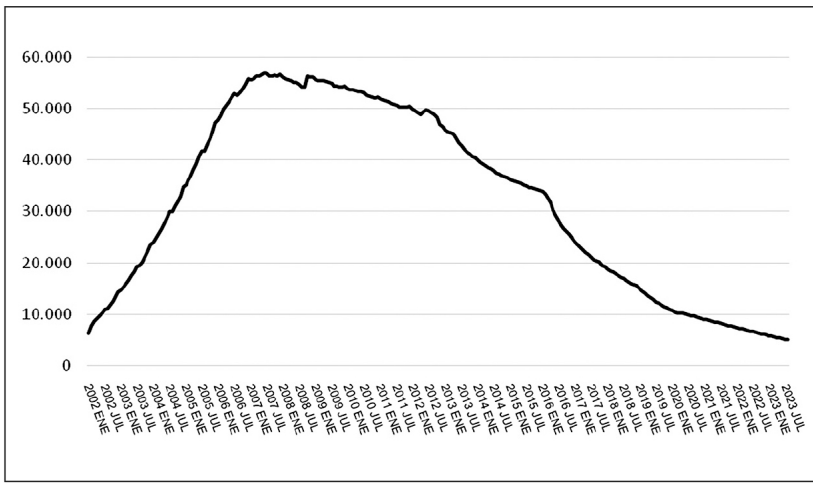
anuales.[159] Esa es la factura que tenemos que pagar por la evasión de otros para mantener los servicios públicos, más de 1.400 euros por habitante.

El fraude en el sector inmobiliario y los billetes de 500

Los ciudadanos no pagan habitualmente con billetes de 500 y de 200 euros en los comercios, y las empresas españolas realizan los cobros y pagos de su actividad a través de entidades financieras o medios cambiarios para que quede constancia de dichos cobros y pagos, reservando el dinero en efectivo para el menudeo.

Sin embargo, en España se atesoró más del 24 % de los billetes de 500 de la eurozona entre julio de 2005 y abril de 2008, con picos del 26,7 % en diciembre de 2006 y enero de 2007, y acumuló más del 20 % hasta julio de 2009.

Importe de billetes de 500 euros en circulación en España (millones de euros)



El pinchazo de la burbuja inmobiliaria provocó en España un parón en el crecimiento de la circulación de billetes de 500 desde julio de 2007, y la crisis posterior, junto con la decisión del Banco Central Europeo de dejar de emitir billetes de 500 a finales de 2018 por considerar que su uso se vinculaba a actividades ilícitas, precipitó la caída de este billete.[160]

En mayo de 2010, también el Reino Unido, advertido por la

agencia británica contra el crimen organizado de que el comercio de estos billetes superaba los 500 millones de euros anuales y que el grueso estaba en manos criminales, prohibió el cambio de divisas para adquirir billetes de 500 euros, aunque no su circulación.[161]

En España se han hecho públicos diversos casos que demuestran el manejo de grandes cantidades de billetes de 500 euros vinculado a actividades delictivas. Un informe de la AEAT desveló que en 2004 la constructora Teconsa, vinculada a la trama Gürtel, había manejado 5,5 millones en billetes de 500. En mayo de 2006, una operación policial incautó diez millones de euros en efectivo en la casa de La Moraleja (Madrid) de un proveedor de sellos a Afinsa. Y el 18 de julio de 2011 se alcanzó el récord cuando la Policía Nacional intervino veinticinco millones de euros en billetes en el chalé de La Moraleja de un exintegrante del clan de los Miami presuntamente procedentes de la venta de cocaína.[162]

Durante ese tiempo, el Ministerio de Economía y Hacienda desoyó las voces que le alertaban del crecimiento de estos billetes y no aceptó la propuesta de Gestha de crear un censo de billetes grandes. Asimismo, el Grupo Socialista rechazó las enmiendas que, con la misma finalidad, presentaron PP, IU y BNG al Proyecto de Ley de medidas para la prevención del fraude fiscal de 2006.

A cambio, la AEAT pidió en 2007 al Banco de España los listados de quienes solicitaron billetes de 500 euros, entre las que destacaron 2.511 personas que usaron más de 1.000 billetes de 500 para pagos en metálico. Las indagaciones de la AEAT detectaron que, en casi la totalidad de estas operaciones fraudulentas, intervinieron sociedades, principalmente constructoras e inmobiliarias para cobrar el dinero B no escriturado.[163]

Lo inexplicablemente grave fue que la AEAT ordenó que estas indagaciones se iniciaran en la mayoría de los casos con un requerimiento informativo, y no mediante una inspección, lo que permitió a las sociedades investigadas presentar complementarias sin sanción, a excepción de algunos casos singulares que se remitieron a la Fiscalía.

Incluso con ese trato de favor, el director de la AEAT anunció que se ingresaron 1.100 millones con declaraciones extemporáneas «voluntarias» de personas relacionadas con las informaciones obtenidas entre 2007 y 2011 sobre la circulación de billetes de 500.

[147] Francisco Coll Morales, «Esfuerzo fiscal», 1 de abril de 2020, https://economipedia.com/definiciones/esfuerzo-fiscal.html. [148] R. Calle Sáiz, «La medición del esfuerzo fiscal de España». [149] https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2023-06/Methodology2023.pdf. [150] OCDE, *Measuring the Non-Observed Economy. A Handbook*, 2002, p. 37. [151] Moltó (1980), Weck *et al.* (1984), Lafuente (1980), Weck-Hanneman, Pommerehne y Frey (1984), Escobedo y Mauleón (1991), Mauleón y Sardà (1997), Schneider (1997), Gómez-Antonio y Alañón-Pardo (2007-2000), Gadea y Serrano-Sanz (2002), Alañón-Pardo y Gómez-Antonio (2004), Prado (2004), Dell' Anno, Prado-Domínguez (2004), Schneider (2006), Schneider (2009), Feld y Schneider (2010), Gestha (2010), Schneider, Bühn y Montenegro (2010), Tax Justice Network (2011), Pickhardt y Sardà (2011), Arrazola *et al.* (2011), Schneider para Visa Europa (2011 y 2013), AT Kearny y Schneider (2012), Murphy (2012), AT Kearny-Schneider (2013), Santos M. Ruesga y D. Carbajo (2013), Sardá (2014), Gestha y URV (2014), Domínguez Barrero y López Laborda (2014), Schneider (2014), Pulido Alba (2014), Sardá y Mauleón (2015), Schneider *et al.* (2015), Vaquero *et al.* (2015); Pickhardt y Sardà (2015), Lago, Fernández y Vaquero (2016), Zubiri, Fernández-Macho y Gallastegui (2016), Medina y Schneider (2018), Lago *et al.* (2018), Ríos (2020). [152] Ángel Alañón Pardo y Miguel Gómez de Antonio, «Una evaluación del grado de incumplimiento fiscal para las provincias españolas», *Papeles de Trabajo*, n.º 9, 2003, Instituto de Estudios Fiscales. [153] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-11473&p=20211012&tn=1#da-4. [154] «Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema "Una estrategia de lucha contra la economía sumergida y el trabajo no declarado"», https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IE2138&from=GA. [155] https://elpais.com/diario/2001/08/06/economia/997048801_850215.html.

[156] En septiembre de 2014, el INE difundió que las actividades ilegales alcanzaron un 0,87 % del PIB (9.418,7 millones de euros). La prostitución representó un 0,35 % y el tráfico de drogas, un 0,50 %: http://www.ine.es/prensa/np862.pdf.

https://www.oecd-ilibrary.org/economics/manual-sobre-la-medicion-de-la-economiano-observada_9789264062269-es.

[157] https://www.ine.es/normativa/leyes/cse/cambio_meto_Revisi%C3%B3nContabilidad2019.pdf.

https://www.oecd-ilibrary.org/economics/measuring-the-non-observed-economya-handbook_9789264175358-en.

[158] https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/. [159] Santiago Lago Peñas (dir.), «Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿qué sabemos?», FUNCAS, 2018, p. 34, https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Publicaciones/PDF/2118.pdf. [160] http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2016/html/pr160504.en.html. [161] https://andina.pe/agencia/noticia-gran-bretana-espana-y-francia-contra-billete500-euros-295607.aspx.

[162] https://www.elmundo.es/mundodinero/2010/06/10/economia/1276165437.html.

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2006/05/10/economia/1147397005_850215.html.

https://www.larazon.es/historico/723-los-miami-escondian-25-millones-de-eurosen-un-chale-de-lujo-en-madrid-LLLA_RAZON_387746/.

[163] https://www.sepblac.es/wp-content/uploads/2018/03/cor_sector_inmobiliario.pdf.

10

Corresponsabilidad o «irresponsabilidad» fiscal de las comunidades autónomas

El artículo 133 de nuestra Constitución establece expresamente que la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante ley. Y a continuación señala que las comunidades autónomas (CC. AA.) y las corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Esta potestad tributaria de las CC. AA. podemos entenderla como derivada, por contraposición a la originaria del Estado, de forma que este solo tiene el límite de la Constitución, mientras que aquellas están supeditadas también a la ley estatal, que fija sus condiciones de ejercicio en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Según dicha norma, la financiación de las CC. AA. «se regirá por la presente Ley Orgánica y por el estatuto de cada una de dichas comunidades». Y continúa señalando que en dicha materia se aplicarán «las Leyes ordinarias, Reglamentos y demás normas jurídicas emanadas de las instituciones del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Tras establecer esta autonomía financiera para las CC. AA. en el desarrollo de sus competencias, la Constitución sienta los principios de solidaridad entre todos los españoles y de coordinación con la Hacienda estatal. Sin embargo, no cita expresamente el principio de corresponsabilidad fiscal, al que sí alude la LOFCA.

Este principio de corresponsabilidad de las CC. AA. y el Estado en consonancia con sus competencias en materia de ingresos y gastos públicos al que se refiere la Ley va unido a los de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones, suficiencia de recursos para el ejercicio de sus competencias y prohibición de que el sistema de

ingresos pueda implicar privilegios económicos o sociales. Asimismo, se establece la garantía de un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales, independientemente de cuál sea la comunidad autónoma de residencia.

La corresponsabilidad fiscal consiste, como señala el profesor Alain Cuenca, en que «los incrementos marginales de gasto de una comunidad autónoma sean financiados por incrementos marginales de tributos en esa comunidad, de manera que ello suponga una combinación óptima de gastos e ingresos públicos a nivel regional». [164]

En cuanto a los recursos tributarios de las CC. AA. necesarios para hacer realidad su autonomía financiera, la Constitución señala que estarán constituidos por impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado, así como por sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. Sin olvidar que, además, cuentan con otros recursos no tributarios como los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado, la participación en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, las participaciones en los ingresos del Estado a través de los fondos y mecanismos que establezcan las leyes, el producto de las operaciones de crédito, de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia y sus propios precios públicos.

De acuerdo con este esquema constitucional y su desarrollo a través de la LOFCA y demás normativa relativa a la financiación de las CC. AA. y cesión de tributos a las mismas, podemos afirmar que nuestro país se encuentra en la actualidad entre los países europeos más descentralizados en materia fiscal. No obstante, como señalan los profesores Carlos Sáenz Royo y Eva Sáenz Royo,[165] el hecho de que el mayor peso de los ingresos fiscales de las CC. AA. recaiga en los tributos cedidos no permite profundizar en el principio de responsabilidad tributaria.

Esto se debe a que, para fomentar la corresponsabilidad fiscal, los tributos deberían ser establecidos por las CC. AA., de forma que el ciudadano pudiera relacionar el impuesto con los servicios que otorga dicha Administración. Sin embargo, los Gobiernos autonómicos, por lo general, han preferido negociar aumentos en el porcentaje de cesión de lo recaudado por el Estado para no asumir el coste político que conlleva el establecimiento de impuestos

propios o el aumento de los cedidos. Consideramos que esta situación deja sin contenido en buena medida el concepto de «corresponsabilidad fiscal», transformándolo en lo que podríamos denominar, por contraposición, una actitud de «irresponsabilidad fiscal» que desdibuja el modelo derivado del bloque constitucional. [166]

Déficit de responsabilidad fiscal

Entre los problemas del actual sistema de financiación autonómica diagnosticados por la comisión de expertos nombrados en el año 2017 para el estudio del cambio de modelo, y tras poner de relieve sus limitaciones a la hora de proporcionar los ingresos necesarios para hacer frente a los gastos en competencias de las CC. AA., el informe destaca el déficit de responsabilidad fiscal, el cual «proviene de un nivel mejorable de autonomía de ingreso y de un marco institucional que no las dota de suficiente poder de decisión individual y colegiado».[167]

En este sentido, las CC. AA. tienden a desplazar la cobertura de sus gastos al Estado. Y, como explica Rodríguez Bereijo,[168] «esa Hacienda de transferencia propende más fácilmente a convertirse en una Hacienda irresponsable y caracterizada por la despreocupación sobre el control de la gestión tributaria y por la generalización y reparto de la carga fiscal entre todos los contribuyentes […], lo que repercutirá negativamente en la educación tributaria de los ciudadanos y no hará sino fortalecer el sentimiento de impopularidad y rechazo frente a los impuestos autonómicos y locales, actualmente ya muy fuerte».

A lo anterior podríamos añadir que con las decisiones de bajar los impuestos patrimoniales cedidos se traslada la carga de los contribuyentes de mayor capacidad económica —que son los que se benefician en exclusiva de la bajada en el impuesto de patrimonio y, en mayor medida aún, en el de sucesiones y donaciones— a la generalidad de los contribuyentes, que financian las transferencias del Estado a las CC. AA. Y de esta forma, al obviar el principio de justicia tributaria establecido y desarrollado por el artículo 31.1 de nuestra Constitución, nuestro sistema tributario se torna más injusto.[169]

Competencia fiscal a la baja

A fin de incentivar la corresponsabilidad fiscal, a partir de 1997 se permitió la asunción por parte de las CC. AA. de competencias normativas sobre los impuestos estatales cedidos. Y desde entonces venimos asistiendo a una competencia fiscal a la baja, acentuada en los impuestos patrimoniales, aunque con distinta intensidad: es más acusada en relación con el impuesto sobre sucesiones y donaciones, en la que participan todas las CC. AA., y menos en lo que se refiere al impuesto de patrimonio, que se disputan una minoría de ellas, si bien ha aumentado en los últimos tiempos. Los efectos, en cualquier caso, han sido «perversos» e injustos, dado que la desaparición *de facto* de este último impuesto solo beneficia a una reducida minoría de ciudadanos, que son los que disponen de una mayor capacidad económica.

Así, solo con la bonificación del cien por cien de la cuota en la Comunidad de Madrid, resulta que la mitad de los «ricos» de nuestro país (quienes declaran más de seis millones de euros) no pagan el impuesto de patrimonio, mientras que en el caso de los «superricos» (quienes declaran más de treinta millones de euros) el porcentaje de los que se libran de pagar sube hasta los dos tercios. [170]

En cuanto al impuesto sobre sucesiones y donaciones, la evolución de los últimos años lleva a pensar que la tributación de las herencias, al menos la relativa a los familiares más cercanos, se encuentra en riesgo de desaparecer, como así se señala en el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria.*

Opinión de los expertos

Según diversos estudios, como el «Barómetro Fiscal» que publica periódicamente el Instituto de Estudios Fiscales, este panorama ha hecho que muchos ciudadanos opinen que el impuesto de sucesiones debería tener cierta uniformidad en todo el territorio nacional (el 85 % de la gente está bastante o muy de acuerdo con ello) y que deberían limitarse de alguna manera las facultades que tienen las CC. AA. en relación con los impuestos cedidos por el Estado (el 64,2 % está poco o nada de acuerdo con que las CC. AA. puedan regular de forma ilimitada el importe de estos impuestos). [171]

Esta opinión la comparten de forma matizada la mayoría de los expertos, como ha quedado patente en las tres comisiones nombradas en los últimos años para informar sobre posibles

reformas de nuestro sistema tributario.

Así, la Comisión Lagares, nombrada por el Gobierno del PP en 2013 para informar sobre la reforma del sistema tributario, señalaba sobre el impuesto de sucesiones que «las diferencias normativas llevan de hecho a la existencia de importantes diferencias en la tributación de herencias similares, por lo que sería recomendable que la normativa estatal fijara unos límites máximos y mínimos, dentro de los que pudieran moverse las capacidades normativas autonómicas». Posteriormente, en 2017, la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (compuesta por un miembro nombrado por cada una de las CC. AA. y cinco por el Ministerio de Hacienda) se pronunciaba al respecto en términos similares: «Sería deseable armonizar las bases imponibles y liquidables de los tributos cedidos total o parcialmente, restringiendo la capacidad normativa autonómica a las escalas de gravamen y a posibles deducciones o bonificaciones de la cuota, así como estudiar la posibilidad de introducir topes máximos y/o mínimos de gravamen efectivo en ciertos impuestos patrimoniales». Y es que, según el referido informe, «resulta preocupante la posibilidad de que la competencia por atraer a las bases tributarias más móviles conduzca a tipos inferiores a los deseables en determinados impuestos patrimoniales o, incluso, a la desaparición de figuras que cumplen una función redistributiva necesaria, como el impuesto sobre sucesiones y donaciones». Por último, en febrero de 2022, el comité autor del *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* (formado por un grupo de personas expertas nombrado por resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda, de 12 de abril de 2021), en la misma línea, se inclina por «la conveniencia de avanzar hacia una focalización de las competencias normativas de las CC. AA. en el ámbito del mínimo exento, las escalas de gravamen y posibles deducciones o bonificaciones de la cuota, manteniendo la coordinación en todo el territorio de las bases imponibles y liquidables (excepto el mínimo exento)».

La necesaria armonización

Partiendo de esa premisa de que es necesario dotar de cierta armonización a los impuestos cedidos, en la que, como hemos visto, coinciden ciudadanos y expertos, sería deseable, como conclusión, alcanzar un gran pacto de Estado al respecto. No obstante, la polarización que caracteriza nuestro panorama político, con la

rigidez de las posturas que defienden la autonomía financiera de las CC. AA. (en algunos casos, tras virar ciento ochenta grados en tales planteamientos) por encima de cualquier otra consideración y principio, obstaculiza dicho objetivo. Dicho acuerdo, sin embargo, se hace necesario de cara a la revisión del modelo de financiación autonómica, pendiente de abordar desde el año 2015, a tenor de lo establecido por la vigente Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas de 2009.[172]

Una prueba reciente de lo enconado de las posturas es el planteamiento de inconstitucionalidad por parte de determinadas CC. AA. del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, que además de una función recaudatoria tiene también una finalidad armonizadora, como expresamente se señala en la exposición de motivos de la ley. Y ello con el objetivo de disminuir las diferencias en el gravamen del patrimonio en las distintas CC. AA., especialmente para que la carga tributaria de los contribuyentes residentes en aquellas que han desfiscalizado total o parcialmente el impuesto no difiera sustancialmente de la de los contribuyentes en las que no se ha optado por reducir la tributación por dicho impuesto.

Examinado el recurso planteado por la Comunidad de Madrid, el Pleno del Tribunal Constitucional lo desestimó, rechazando todos los motivos alegados, y señalando, respecto de la alegada vulneración de la autonomía financiera, que el impuesto sobre grandes fortunas es complementario del impuesto de patrimonio, de modo que lo satisfecho por este se descuenta para determinar la cuota del nuevo impuesto, el cual no afecta ni interfiere en ninguna de las competencias autonómicas sobre el impuesto de patrimonio relativas al mínimo exento, la tarifa, las deducciones y las bonificaciones aplicables por la comunidad autónoma, que seguirán siendo, única y exclusivamente, las que esta decida, sin que el impuesto sobre grandes fortunas suponga cambio alguno.[173]

Entre las quejas de la Comunidad de Madrid, se incluía la de que aquellos de sus residentes con un patrimonio superior a tres millones de euros tendrán que pagar el nuevo impuesto estatal, con lo que Madrid pierde su atractivo fiscal para atraer dicha riqueza a su territorio. Para el Tribunal, este objetivo no puede impedir al Estado ejercer su competencia para establecer nuevos tributos. Si en el pasado, concluye, el Tribunal Constitucional ya ha reconocido que el Estado puede ocupar un espacio fiscal autonómico para

armonizarlo (como así hizo en otro recurso instado por el Parlamento de Cataluña contra el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, en el cual se pronunció el Tribunal[174] sentando que «ninguna duda plantea la competencia del Estado para establecer un impuesto con la citada finalidad de asegurar un tratamiento fiscal armonizado de esta materia imponible»), con mayor razón podrá hacerlo en su propio espacio fiscal, como es este.

---

[164] J. Ignacio Conde-Ruiz, «Mejorando la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades autónomas: ¿ceder el 100% del IRPF?», Nada es gratis, 10 de diciembre de 2014. [165] Carlos Sáenz Royo y Eva Sáenz Royo, «La corresponsabilidad fiscal en Estados federales: una comparativa del sistema español frente al alemán y al estadounidense», *Reforma y Democracia*, n.º 62, junio de 2015, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). [166] «Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que dentro del marco constitucional se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y de las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas». Artículo 28 de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional, de 3 de octubre. [167] *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*, julio de 2017. [168] Álvaro Rodríguez Bereijo, «Constitución española y financiación autonómica», en Francesc Pau i Vall (coord.), *La financiación autonómica. XVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid: Tecnos, 2010. [169] «Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio». [170] Dato extraído de la estadística de los declarantes del impuesto sobre patrimonio publicada por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica_de_los_declarantes_del_Impuesto_sobre_el_Patrimonio.shtml. [171] María Navas Román (coord.), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2019», documentos de trabajo 9/2020, Instituto de Estudios Fiscales. [172] Disposición adicional séptima de la Ley 22/2009, de 18 de

diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias: «El Comité Técnico Permanente de Evaluación, creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, valorará los distintos aspectos estructurales del Sistema de Financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las Comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema». [173] Nota informativa de la Oficina de Prensa del Tribunal Constitucional, n.º 92/2023, de 7 de noviembre. [174] «Sentencia 26/2015, de 19 de febrero de 2015, Recurso de inconstitucionalidad 1808-2013 interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con el artículo 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. Competencias financieras, finalidad recaudatoria de los tributos y compensación por ocupación del hecho imponible: constitucionalidad del precepto legal estatal que regula el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito».

11

Opinión pública transversal y política fiscal

Pese a las diferencias programáticas que podemos observar entre las distintas fuerzas políticas en relación con sus propuestas relativas a los impuestos, según el tinte más o menos liberal en lo económico de cada una de ellas, lo cierto es que la opinión de sus votantes al respecto no refleja unas diferencias tan marcadas como podría parecer.

Desde hace más de veinte años, el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) publica periódicamente un estudio sobre opinión pública y política fiscal que nos proporciona una foto de cuál es el sentir de los ciudadanos sobre las materias relacionadas con la recaudación de los impuestos, la aplicación de los recursos obtenidos a los distintos capítulos de gasto público, el fraude fiscal y los esfuerzos de la Administración para reducirlo, entre otras. Y de esa foto, fija en cada uno de los estudios, pero dinámica dada la periodicidad con la que se efectúan, deducimos algunos posicionamientos que, estudio tras estudio, se mantienen estables con solo pequeños cambios.[175] De igual forma, y respecto de las mismas cuestiones o muy similares, el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), dependiente del Ministerio de Hacienda, elabora anualmente, desde 1995, su Barómetro Fiscal dentro de su línea de investigación de sociología tributaria.[176]

Así, respecto a la importancia de los impuestos como pilar del Estado social y democrático de derecho en que se constituye España según el artículo 1 de nuestra Constitución, el 59,1 % del total de los ciudadanos piensa que los impuestos son necesarios para que el Estado pueda prestar servicios públicos, frente a un 20,3 % que opina que los impuestos son algo que el Estado nos obliga a pagar sin saber muy bien a cambio de qué. Opinión mayoritaria que se da en todos los ciudadanos con independencia del partido del que son votantes, salvo en lo que se refiere a quienes reconocen haber

votado a Vox en las anteriores elecciones al estudio. Para el 62,6 % de estos últimos prima la segunda opinión, frente al 32,2 %, que coinciden con la mayoría de los votantes del resto de los partidos en la necesidad de los impuestos para el mantenimiento del estado de bienestar.

Estos porcentajes se correlacionan directamente con la opinión también mayoritaria y transversal políticamente —en este caso incluyendo también a los votantes de Vox— de que el Estado debe intervenir en la vida económica, pero respetando la iniciativa privada. Opinión en la que coinciden el 50,7 % de los interpelados, frente al 21,7 % que se decanta por que el Estado no intervenga en la vida económica salvo para corregir posibles desajustes.

En relación con la existencia de desigualdades en España, el 49,6 % del total piensa que se dan grandes desigualdades en general, frente al 44,6 % que opina que existen algunas desigualdades importantes en algunos aspectos, pero no en otros, siendo los votantes de Vox los únicos que piensan mayoritariamente, aunque por muy poco margen, que son estas últimas las que predominan (un 44 % frente a un 45,75 % que opina que existen grandes desigualdades en general). Por otra parte, solo opinan que existen pocas desigualdades sociales el 5,3 % del total, y el 12,9 % de los votantes de Vox.

La ciudadanía apuesta por el estado de bienestar

No obstante, sí hay unanimidad en los votantes de todos los partidos cuando se los interpela sobre si creen que se dedican demasiados recursos, los necesarios o muy pocos a determinados servicios públicos, como enseñanza, sanidad, vivienda, seguridad social y pensiones, cooperación al desarrollo, investigación, dependencia y servicios sociales. Ante esta cuestión, todos contestan mayoritariamente, en relación con dichos servicios y prestaciones, en el sentido de que son muy pocos los recursos dedicados. Opiniones que se complementan con la que se deduce del Barómetro Fiscal del Instituto de Estudios Fiscales correspondiente al año 2021, según el cual un 83 % de los encuestados comparte bastante o mucho la afirmación de que la Hacienda pública desempeña una función necesaria para la sociedad.

A tenor de las respuestas mayoritarias y transversales en este bloque de cuestiones —con alguna excepción minoritaria—, podemos deducir que el estado de bienestar está interiorizado por la

práctica totalidad de los ciudadanos, que apuestan por garantizar su contenido a través de una mayor financiación de los principales pilares en que se sustenta.

En consecuencia, tanto del Barómetro Fiscal del IEF como del estudio sobre opinión pública y política fiscal del CIS, se deduce la opinión mayoritaria de que se deberían mejorar los servicios y prestaciones, aunque esto conlleve pagar más impuestos, siendo minoría quienes, por el contrario, se muestran partidarios de pagar menos impuestos, aunque esto reduzca los servicios y prestaciones públicas, entre los que están los votantes de Vox y PP.

¿Es justo nuestro sistema fiscal?

Respecto a la cuestión de si los impuestos se recaudan justamente, los porcentajes de quienes consideran que no es así y piensan que no pagan más quienes más tienen se han situado históricamente por encima del 72 % en los estudios de los últimos veinte años; en el último estudio publicado, de julio de 2023, los porcentajes son de 77,4 % frente a 19,7 %. Y aquí la opinión es unánime entre los ciudadanos, con independencia del partido elegido.

Consecuentemente, ante la cuestión relacionada con la preferencia sobre el tipo de impuestos con los que se debería recaudar, observamos de nuevo una opinión mayoritaria y transversal entre los votantes de todos los partidos. Hay unanimidad respecto a la necesidad de hacerlo, sobre todo, con impuestos directos, tipo IRPF (según la renta o la riqueza de las personas y empresas), frente a los impuestos indirectos tipo IVA (afectan a todo el mundo por igual, gravando bienes de consumo y servicios). En el último estudio publicado, un 70,9 % del total de respuestas se inclina por la primera opción, frente al 23,5 % que prefiere la segunda.

Esta opinión de los ciudadanos contrasta con las reformas fiscales que, desde hace años, han supuesto una traslación desde la imposición directa a la indirecta.[177] Dichas reformas han ido en la línea de las políticas fiscales implantadas como consecuencia de las tesis que durante años se han venido manteniendo por una buena parte de la doctrina hacendística y de importantes instituciones nacionales e internacionales, basadas en la teoría neoclásica de la incidencia impositiva.[178]

Economía sumergida y fraude fiscal

En cuanto a las razones que empujan a la ciudadanía a cumplir con sus obligaciones fiscales, para quienes opinan que ha habido una mejoría en el cumplimiento de estas en la última década (50 %), la moral fiscal o conciencia cívica de los contribuyentes ocupa el tercer lugar en importancia, por detrás de las retenciones salariales y del control ejercido por la inspección de Hacienda. Este dato debería hacernos reflexionar sobre la necesidad de mejorar la pedagogía fiscal, no solo con las oportunas campañas dirigidas a la ciudadanía, así como con el ejemplo de las élites políticas y económicas (que demasiadas veces deja mucho que desear), sino también a través de la escuela. Y ello destacando que «los impuestos son el precio que pagamos por la civilización»[179] y que suponen, por tanto, una condición necesaria para el mantenimiento de nuestra sociedad a través de la financiación de los servicios y prestaciones públicas y de su función redistributiva.

Por último, si nos centramos en las opiniones relacionadas con el fenómeno de la economía sumergida y el fraude fiscal, las coincidencias entre los ciudadanos de diferentes opciones políticas adquieren aún una mayor dimensión, si bien es cierto que en relación con este tema también los distintos partidos mantienen posiciones más cercanas, al menos en lo que se refiere a su diagnóstico y a la necesidad de reducir su dimensión, al margen de que las recetas planteadas para abordar dicho reto no sean siempre las mismas.

Un 88,6 % del total de los encuestados piensa que en España existe bastante o mucho fraude fiscal, frente a un 9 % que se inclina por que hay poco o muy poco. Y aquí las diferencias de porcentajes entre los ciudadanos que votan a distintas opciones políticas son casi nulas. Por tanto, podemos deducir que esta cuestión, dado el altísimo porcentaje de coincidencia y la transversalidad política de la misma, es uno de los mayores problemas que, en relación con nuestro sistema tributario, detectan los ciudadanos.

En cuanto a la razón principal que mueve a las personas a ocultar una parte o la totalidad de sus ingresos a Hacienda, ahí no podemos decir que haya una opinión mayoritaria y transversal. De hecho, aunque la mayoría piensa que es debido a que los que más tienen evitan o minimizan el pago de impuestos, lo cierto es que los votantes de PP, Vox y Ciudadanos lo atribuyen en mayor medida a que los impuestos a pagar a Hacienda son excesivos, si bien dicha opinión representa tan solo un 15 % del total de las respuestas

recogidas por el Barómetro Fiscal de 2021 en relación con las causas del fraude fiscal.

Correlacionar la idea de que a mayor presión fiscal se da necesariamente un incremento del fraude fiscal, conlleva la reflexión de que bajar impuestos supondrá, en consecuencia, una reducción de la dimensión del fraude. De hecho, una propuesta que se oye con frecuencia entre los que califican nuestro sistema tributario de «infierno fiscal» es la de bajar impuestos como la mejor forma de luchar contra el fraude.

Evolución de la presión fiscal

	España	Media ponderada UE-28	Diferencial español	Pérdida de recaudación menor presión fiscal
2007	37,1	39,1	–2	21.616
2008	32,9	39	–6,1	68.088
2009	30,6	38,4	–7,8	84.164
2010	32,1	38,4	–6,3	68.097
2011	32	38,9	–6,9	73.858
2012	33,1	39,6	–6,5	67.584
2013	34	40	-6	61.538
2014	34,5	40	–5,5	57.036
2015	34,7	39,6	–4,9	52.706
2016	34,4	39,9	–5,5	61.261
2017	34,7	40,2	–5,5	64.147
2018	35,4	40,3	–4,9	58.907
2019 UE-27	35,4	41,1	–5,7	**70.952**
2020	37,7	41,1	–3,4	**38.011**
2021	39	41,7	–2,7	**32.584**

Fuente: Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha) a partir de los informes de Eurostat.

Sin embargo, y al margen de que dicho término (infierno fiscal)

no resiste un mínimo análisis (como se deduce, entre otros datos, de nuestro histórico diferencial negativo con la media de los países de nuestro entorno, tanto los de la zona euro como los de la UE en su conjunto), lo cierto es que los países más desarrollados de la OCDE, que generalmente presentan mayores tasas de presión fiscal, tienen cifras de economía sumergida bajas o relativamente moderadas. Mientras, los países menos desarrollados, con niveles de presión fiscal más bajos, presentan altas tasas de economía sumergida. Y ello es debido fundamentalmente a los menores niveles de control tributario y de conciencia fiscal de sus ciudadanos, así como al índice de corrupción, dada su vinculación con el fraude. Los niveles de corrupción presentan una alta correlación con la economía sumergida. A mayor corrupción de un país, mayor economía sumergida.

En cuanto a los efectos negativos del fraude fiscal, hay prácticamente unanimidad al respecto entre los ciudadanos, con independencia de su adscripción política. Tan solo un 6 % de los encuestados consideran que en realidad no está mal ocultar parte de la renta porque eso no perjudica a nadie. Y aún un porcentaje menor, del 1,6 % del total, opinan que el fraude fiscal, en general, no tiene unos efectos realmente importantes. Por el contrario, una inmensa mayoría se reparten, por este orden, entre los que entienden que crea injusticias, pues unos tienen que pagar lo que dejan de pagar otros (31,7 %); los que consideran que disminuye los recursos para financiar los servicios públicos y prestaciones sociales (32,6 %); los que afirman que desmotiva a quienes pagan correctamente sus impuestos (16,9 %) y los que piensan que obliga a aumentar la presión fiscal sobre quienes cumplen y pagan correctamente sus impuestos (14,1 %).

Ahora bien, no obstante considerar los múltiples efectos negativos del fraude fiscal, un 34,1 % de los ciudadanos (esta vez, según el Barómetro Fiscal del IEF de 2021) disculpan de alguna manera el fraude fiscal por entender que hay circunstancias en la vida personal o de una empresa que justifican un cierto fraude para salir adelante (23 %), así como que el fraude es consustancial a los impuestos: todos tienden a hacerlo y de este modo se consigue un cierto equilibrio (11,1 %). Por el contrario, el 65,9 % entienden que no se puede justificar en ningún caso, al ser una cuestión de solidaridad y de principios.

En lo que se refiere a la visión que tienen los ciudadanos del papel

desempeñado por la Administración en relación con el fraude fiscal, el 55,6 % del total opina que hace pocos o muy pocos esfuerzos para luchar contra dicho fenómeno, frente al 40,3 % que piensa que hace bastantes o muchos esfuerzos en dicho sentido, siendo esta una opinión transversal en la que coinciden los votantes de todos los partidos.

Conclusión

De los datos que nos ofrece el estudio del CIS y del cruce de estos con el recuerdo de voto en las últimas elecciones generales, podemos concluir que, en ciertas cuestiones centrales de política fiscal, no hay correlación entre las propuestas de algunos partidos y la opinión de sus votantes.

Considerar que se dedican muy pocos recursos a los capítulos de gasto que suponen los pilares de nuestro Estado (enseñanza, sanidad, vivienda, seguridad social y pensiones, cooperación al desarrollo, investigación, dependencia y servicios sociales), que los impuestos no se pagan justamente, al no pagar más quienes más tienen, y que estos se deberían recaudar sobre todo a través de impuestos directos como el IRPF, son tres cuestiones fundamentales en las que se muestran de acuerdo la mayoría de los ciudadanos con independencia del partido al que voten. Sin embargo, tanto el discurso de algunos partidos como el contenido de sus programas difieren mucho de tales planteamientos.

---

[175] Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), «Opinión pública y política fiscal (XL)», estudio n.º 3418, julio de 2023. [176] María Navas Román (coord.), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2021», documentos de trabajo 7/2022, Instituto de Estudios Fiscales. [177] «Las reformas impositivas han supuesto una traslación desde la imposición directa a la indirecta, y dentro de la directa desde las rentas del capital a las rentas del trabajo». José Luis Escribá, presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), comparecencia en la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados, 5 de abril de 2017. [178] Teoría que aboga por la opción de los impuestos indirectos sobre los directos, dado que los últimos producen mayores distorsiones en la asignación de recursos. [179] María Navas Román (coord.), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2021», documentos de trabajo 7/2022, Instituto de Estudios Fiscales, p. 39.

12

Hereda, que algo queda

Desde hace ya algunos años se viene planteando en nuestro país una «batalla» contra el impuesto sobre sucesiones desde determinadas posiciones políticas e ideológicas, así como desde ciertos medios de comunicación, como algunos canales de televisión, con una gran difusión. Dicha campaña se ha materializado de hecho en bonificaciones aprobadas por las comunidades autónomas regidas, sobre todo, por los partidos conservadores que, con carácter general, y bajo el eslogan de que «el dinero donde mejor está es en el bolsillo de los ciudadanos», vienen planteando el discurso de que bajar impuestos es positivo para la economía.

Madrid fue la comunidad que inició esta carrera a la baja en el impuesto de sucesiones y donaciones (ISD), que después se convirtió en competición para otras bajo el pretexto de evitar el traslado de contribuyentes hacia las comunidades que aseguraban «mejores condiciones» en las sucesiones. Los argumentos empleados, no obstante, giraban y giran en torno a una supuesta «injusticia» del impuesto, debido a una doble tributación (pues supone pagar impuestos por algo «sobre lo que ya han tributado nuestros padres») que en realidad no se produce, así como en torno al hecho de ser un impuesto demasiado oneroso que conlleva que un gran número de herederos se vean obligados a renunciar a su herencia, lo cual también es incierto, dados los datos que más adelante veremos.

La opinión de los expertos

Más allá del ruido generado, la realidad es que existe entre los expertos un consenso generalizado respecto de que el impuesto sobre sucesiones constituye (o debe constituir) una herramienta

fundamental para combatir las desigualdades, moderando la tendencia intergeneracional a la acumulación de riqueza. Desigualdades que, por otro lado, son mayores en España que en el resto de los países desarrollados de nuestro entorno, en los que mayoritariamente también existe el impuesto.

En el informe final de la comisión de expertos nombrados para analizar la revisión del modelo de financiación autonómica, de julio de 2017, se señala expresamente como preocupante «la posibilidad de que la competencia por atraer a las bases tributarias más móviles conduzca a tipos inferiores a los deseables en determinados impuestos patrimoniales o, incluso, a la desaparición de figuras que cumplen una función redistributiva necesaria, como el impuesto sobre sucesiones y donaciones».[180] Conviene recordar que entre los expertos que realizaron el informe estaban los propuestos por cada una de las comunidades autónomas, los cuales suscribieron en su totalidad tal preocupación. A pesar de ello, algunas CC. AA. han bonificado posteriormente el impuesto contra el criterio de sus propios expertos.

En este sentido, coincidimos con lo que en 2001 manifestaron varios centenares de grandes fortunas estadounidenses, pidiendo al presidente Bush que no eliminara el impuesto sobre las herencias: «Eliminar el impuesto de sucesiones sería negativo para nuestra democracia, nuestra economía y nuestra sociedad. Conduciría a una aristocracia de la riqueza que transmitiría a sus descendientes el control sobre los recursos de la nación. Todo ello basándose en la herencia, y no en el mérito». Frente a esta manifestación, los republicanos aseguraban que el impuesto es un elemento desincentivador del ahorro y la inversión, y que su eliminación conllevaba un incremento del crecimiento económico.

A este respecto resulta llamativo que ahora sean los sectores políticos más liberales los que se decantan por la eliminación del impuesto, cuando fueron los grandes economistas liberales, firmes defensores de la propiedad privada, como John Stuart Mill, quienes propusieron un impuesto de sucesiones cuasi confiscatorio en aras del principio de igualdad de oportunidades.[181]

Siguiendo con la opinión de los expertos, unos años antes del informe relativo a la revisión del modelo de financiación autonómica, la Comisión Lagares,[182] nombrada en el año 2013 por el Gobierno del Partido Popular para informar sobre la reforma del sistema tributario fiscal, propuso en su informe mantener el

impuesto sobre sucesiones y donaciones para mejorar la igualdad de oportunidades y favorecer la equidad del sistema. Y planteó una tributación mínima en todo el territorio nacional para evitar la desaparición del impuesto.

Más recientemente, el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*, elaborado en 2022 por una comisión de personas expertas nombradas por el Ministerio de Hacienda,[183] analiza la posible supresión del impuesto sobre sucesiones y concluye que, ante una eventual eliminación del ISD, la alternativa al gravamen de estas ganancias patrimoniales sería el IRPF, dado que se trata de una renta y debe tributar en consecuencia. No obstante, a juicio del comité, «tanto la tradición histórica del ISD en nuestro sistema tributario, como la experiencia comparada y, sobre todo, razones técnicas relacionadas con la especial naturaleza de este tipo de ganancias, sobre todo en el caso de la sucesión *mortis causa*, desaconsejan utilizar esta alternativa, siendo preferible su gravamen en un impuesto distinto como el actual ISD».

Pero, además de los argumentos de los expertos a favor de mantener el impuesto sobre sucesiones, lo cierto es que la eliminación de este tributo conllevaría efectos indeseables desde el punto de vista de la justicia tributaria, en la medida en que para lograr el equilibrio presupuestario se decidiese reducir los gastos públicos o incrementar otros impuestos como la escala autonómica del IRPF o la escala del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), que pagan todos los propietarios de inmuebles independientemente de cuál sea su renta. Una compensación que, a fin de cuentas, significaría aceptar que buena parte de las ventajas fiscales de los herederos de las grandes fortunas las paguen las personas con ingresos medios. Y si no se compensara dicha supresión, sería una medida incoherente desde el punto de vista presupuestario, pues implicaría reducir ingresos en un momento en que prácticamente la totalidad de los Gobiernos autonómicos reclaman un cambio de modelo de financiación autonómica para poder atender adecuadamente los servicios públicos; más aún si tenemos en cuenta la necesidad de incrementar el gasto sanitario tras la crisis generada por la pandemia y que, según el CIS, más del 70 % de los ciudadanos opina que se dedican muy pocos recursos a la sanidad.[184]

En el mismo sentido, el Fondo Monetario Internacional, en su informe de abril de 2021, advierte del incremento de las

desigualdades como consecuencia de la pandemia de COVID-19, y plantea que las respuestas de política económica de los países avanzados para reducirlas deben «reunir los ingresos necesarios», aumentando el recurso a los impuestos sobre sucesiones.[185]

En el ámbito internacional, de los treinta y siete países de la OCDE, veinticuatro mantienen el impuesto, tal y como señala dicha organización en su informe de mayo de 2021 relativo a los impuestos sobre la herencia en los países miembros.[186] Dicho informe plantea que «los impuestos a la herencia bien diseñados pueden aumentar los ingresos y mejorar la equidad, con menores costos administrativos y de eficiencia que otras alternativas». Desde una perspectiva de equidad, señala expresamente el informe, un impuesto a la herencia, particularmente uno que apunte a niveles relativamente altos de transferencias de riqueza, puede ser una herramienta importante para mejorar la igualdad de oportunidades y reducir la concentración de la riqueza. Y concluye que «los impuestos sobre sucesiones podrían desempeñar un papel especialmente importante en el contexto actual».[187]

La OCDE destaca también la necesidad de minimizar las oportunidades de planificación y elusión fiscal, de manera que se mantengan bases impositivas amplias reduciendo las exenciones, que tienden a ser regresivas. Y, por último, recomienda a los países hacer pedagogía con sus ciudadanos para luchar contra la tendencia a sobrestimar la proporción de riqueza sujeta al impuesto y las tasas efectivas pagadas. Tendencia que, en nuestra opinión, viene directamente inducida por una campaña política y mediática contra el impuesto basada en argumentos inciertos.

Argumentos falaces

Una de las justificaciones que más se utilizan para oponerse al impuesto es la de la doble imposición, alegando que quien transmite su patrimonio por herencia a sus familiares ya ha tributado antes por los bienes que lo conforman. Este argumento, que cualquier persona con unos mínimos conocimientos de tributación no puede mantener, es utilizado falazmente por algunos para combatir el impuesto, manipulando a quienes carecen de tal conocimiento.

Suele decirse que los bienes transmitidos por herencia ya pagaron impuestos en su día, pues en el caso de los inmuebles, por ejemplo, ya se pagó el impuesto al adquirirlos, obviando que se trata de dos

personas distintas: el que adquirió el bien en su día y ahora transmite en herencia, por un lado, y el que lo adquiere ahora a título sucesorio, por el otro, y de dos transmisiones distintas que constituyen, por tanto, dos hechos imponibles diferenciados. Así, si en vez de transmitir el inmueble al fallecimiento, el propietario lo hubiera vendido en vida, el adquiriente habría tributado por transmisiones patrimoniales.

Desde el punto de vista técnico, por tanto, no existe esa doble tributación a la que a menudo se refieren los detractores del impuesto. Por otro lado, si desde un punto de vista económico se llegara a admitir la doble imposición en el impuesto sobre sucesiones, ello habría que pregonarlo de cualquier impuesto, salvo que nos encontráramos ante un sistema tributario que contara con un solo impuesto.

Este argumento falaz de la doble imposición se suele utilizar para atacar los impuestos sobre la riqueza, pero nunca otros más injustos por su propia naturaleza, como el IVA, a pesar de que las rentas dedicadas al consumo ya han tributado al obtenerlas mediante el IRPF. De manera similar, la crítica a los impuestos sobre el patrimonio o sobre sucesiones —que afectan a una minoría— no se traslada a otros impuestos sobre la riqueza, como el IBI, que afectan a una mayoría de ciudadanos.

Otro argumento que se viene utilizando para combatir el impuesto de sucesiones es el de su supuesta onerosidad, que conllevaría un aumento de las renuncias a las herencias en la última década, dada la imposibilidad para muchos herederos de pagar el impuesto. Y a este respecto, si bien es cierto el incremento en el número de renuncias en los últimos años, también lo es que no se debe a la carga del impuesto, sino al hecho de que en muchas ocasiones la herencia está formada por inmuebles con cargas hipotecarias que a veces no puede asumir el llamado a heredar. En este sentido es relativamente habitual encontrarse con pisos que, adquiridos en el pico de la burbuja inmobiliaria, tienen una carga hipotecaria mayor que el valor del mismo tras el estallido de la burbuja. Así, en algunos casos las deudas de los bienes a heredar unidas a la precariedad en el empleo y los bajos salarios hacen muy difícil, si no imposible, que algunos herederos puedan pagar dos hipotecas, y se vean abocados a renunciar. Y prueba de ello es que las comunidades con mayores bonificaciones del impuesto tienen índices de renuncias en la media o incluso por encima de ella.

En este sentido, la prueba de que el coste del ISD no es decisivo para renunciar la encontramos en el caso de Madrid: con un régimen de bonificación del 99 % en la cuota de las sucesiones entre parientes cercanos, cabría esperar que el número de renuncias fuera una centésima parte de las que se registran en otras comunidades como Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana o Extremadura. Sin embargo, las renuncias en Madrid están por encima de las CC. AA. citadas y es de un solo punto porcentual por debajo de la media estatal.

En cuanto a la supuesta onerosidad que el impuesto conllevaría con carácter general, lo cierto es que antes de la aplicación por parte de determinadas CC. AA. de las bonificaciones que prácticamente suprimen el gravamen entre los familiares más cercanos y en las restantes que aún no han aplicado las mismas, son las herencias más altas las que pagan en gran medida el impuesto, dados los mínimos exentos y bonificaciones establecidas. Y así lo ponen de manifiesto los pocos estudios al respecto elaborados con datos de declarantes, como el de los profesores Miguel Ángel Barberán Lahuerta y Carmen Trueba Cortés, de la Universidad de Zaragoza, sobre la totalidad de declarantes en 2014 en la Comunidad Autónoma de Aragón. Su estudio señala, entre otros extremos, que un análisis detallado del panel de declarantes evidencia una idea que no coincide con la percepción social del tributo, más bien lo contrario. La recaudación se sustenta no en niveles intermedios de la tarifa de los familiares más cercanos, sino en los tramos más altos de la tarifa y en el grupo III (hermanos, tíos y sobrinos), mientras que la aportación de las percepciones más bajas e intermedias tienen un peso relativamente escaso en la recaudación total del impuesto.[188]

En relación con esa percepción de onerosidad del tributo, que no se corresponde en muchos casos con la realidad, lo cierto es que a veces se confunde su pago con el del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, que es un tributo municipal —conocido como «plusvalía», por su anterior denominación— que se paga siempre que en la herencia se transmita un bien inmueble de naturaleza urbana, aunque no conlleve el pago del ISD o este sea de muy bajo importe. Y es que, en muchos casos, se tiende a confundir ambos impuestos, dado que los herederos los suelen liquidar al tiempo sin distinguir las cantidades que tienen que pagar por cada uno de ellos, atribuyendo

al ISD el coste impositivo total que les ha supuesto su porción hereditaria. De hecho, se da la situación de que en las CC. AA. en las que la bonificación del ISD para los hijos supone un 99 % puede que, en función de las circunstancias referidas a la vivienda o a una porción de ella, el pago del impuesto municipal suponga una cuantía importante.

Los verdaderos beneficiados por la supresión

En consecuencia, podemos decir que la supresión del impuesto beneficia fundamentalmente a los herederos de los declarantes del impuesto sobre patrimonio, y especialmente a quienes se sitúan en los tramos más altos de base imponible declarada.[189] Conviene recordar que más de la mitad de las grandes fortunas con más de 6 millones de patrimonio no exento del IP, y alrededor de dos tercios de los «superricos», que declaran más de 30 millones de euros, residen en Madrid. Por tanto, esas grandes fortunas no pagan el impuesto de patrimonio[190] —bonificado al 100 % en dicha Comunidad, aunque temporalmente se haya recuperado en parte, en diciembre de 2023, en tanto esté vigente el impuesto de solidaridad de las grandes fortunas—, y sus herederos prácticamente tampoco pagarán debido a la bonificación del 99 % en el ISD para cónyuges y descendientes.

El impuesto de sucesiones, por tanto, debería mantenerse, tal y como plantean la mayoría de los expertos, dado que cumple una función redistributiva necesaria y puede dotar de mayor progresividad a nuestro sistema tributario, para lo cual deberían limitarse las bonificaciones.

Es necesario avanzar hacia una cierta armonización entre comunidades mediante el establecimiento de unos mínimos que actúen como límites de las bonificaciones autonómicas, lo que permitiría reducir las actuales diferencias entre algunas regiones y evitar la competencia fiscal a la baja entre territorios. De igual modo, para que los ciudadanos no consideren con carácter general que este impuesto es injusto, convendría establecer más posibilidades de aplazamiento y fraccionamiento en el pago del impuesto en aras de flexibilizar las actuales rigideces que se dan en algunas situaciones muy concretas, en las que determinadas herencias no facilitan la liquidez necesaria para hacer frente al impuesto en los plazos legales.

[180] Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de financiación autonómica, constituida por Acuerdo de Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017, p. 18, primer párrafo. [181] John Stuart Mill lo proponía para poner un límite a lo que una persona puede adquirir por la benevolencia de los demás sin haber realizado ningún esfuerzo para adquirirlo. [182] «La Comisión propone mantener el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para mejorar la igualdad de oportunidades y favorecer la equidad del sistema. En concreto, se propone la creación de una tributación mínima por sucesiones en todo el territorio nacional […]», informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español, Madrid, febrero de 2014, https://www.hacienda.gob.es/es/prensa/en%20portada/2014/documents/informe%20expertos.pdf. [183] Resolución de 12 de abril de 2021 de la Secretaría de Estado de Hacienda por la que se crea el comité de personas expertas para elaborar el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. [184] CIS, «Opinión pública y política fiscal (XL)», estudio n.º 3418, julio de 2023. [185] «Las economías avanzadas pueden incrementar la progresividad de la tributación del ingreso y aumentar el recurso a impuestos sobre sucesiones/donaciones y la tributación inmobiliaria. También pueden considerarse contribuciones para la recuperación de la COVID-19 e impuestos sobre beneficios empresariales "excesivos". Pueden plantearse también impuestos sobre el patrimonio si las medidas anteriores no son suficientes. Las economías de mercados emergentes y en desarrollo deben centrarse en fortalecer la capacidad tributaria para financiar más gasto social». FMI, resumen ejecutivo, capítulo 2: «Una oportunidad justa», Monitor Fiscal, abril de 2021. [186] OCDE, «Impuestos sobre la herencia en los países de la OCDE», Estudios de Política Fiscal, 11 de mayo de 2021. [187] «La desigualdad de riqueza ha sido persistentemente alta y ha aumentado en algunos países durante las últimas décadas. Las herencias también se distribuyen de manera desigual entre los hogares: los hogares más ricos reportan más herencias y de mayor valor. En el futuro, se espera que las herencias aumenten en valor si continúan las tendencias en los precios de los activos, y en número a medida que envejece la generación del *baby boom*. Además, como resultado de una mayor esperanza de vida, se espera que aumente la concentración de la riqueza entre las cohortes de mayor edad. Estas tendencias podrían reforzar aún más la desigualdad. La crisis de la COVID-19 también someterá a los países a una mayor presión para recaudar ingresos tributarios adicionales y abordar las desigualdades, que se han exacerbado desde el inicio de la pandemia». Resumen ejecutivo, informe «Impuestos sobre la herencia en los países de la OCDE»,

mayo de 2021. [188] Miguel Ángel Barberán Lahuerta y Carmen Trueba Cortés, «La propuesta de reforma del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones de la Comisión Lagares. Una aplicación al caso de la Comunidad Autónoma de Aragón», Documentos - Instituto de Estudios Fiscales, n.º 2, 2018, pp. 1-117. [189] De acuerdo con la estadística del impuesto de patrimonio correspondiente al ejercicio 2021, publicada por la AEAT, del total de 231.367 declarantes, 8.368 declaran un patrimonio de entre 6 y 30 millones de euros, mientras que 831 declaran más de 30 millones de euros. Aproximadamente la mitad de los primeros residen en Madrid, así como dos tercios de los segundos. De los 850.000 millones a que asciende el total del patrimonio declarado por los más de 200.000 declarantes del impuesto, más de una cuarta parte (223.000) pertenece a los 18.798 residentes en Madrid. [190] Con el fin de exigir a quienes tienen una mayor capacidad económica un esfuerzo solidario en momentos de crisis energética e inflación, así como con finalidad armonizadora —«con el objetivo de disminuir las diferencias en el gravamen del patrimonio en las distintas CC. AA., especialmente para que la carga tributaria de los contribuyentes residentes en aquellas CC. AA. que han desfiscalizado total o parcialmente el Impuesto sobre el Patrimonio no difiera sustancialmente de la de los contribuyentes de las CC. AA. en las que no se ha optado por reducir la tributación por dicho impuesto», según la exposición de motivos de la ley—, se creó en diciembre de 2022 el impuesto de solidaridad de las grandes fortunas, con carácter temporal, para los titulares de patrimonios superiores a 3 millones de euros. Según datos hechos públicos por el Ministerio de Hacienda en septiembre de 2023, el primer año de aplicación ha recaudado 623 millones, de los que 555 corresponden a los 10.302 declarantes del impuesto en Madrid, de un total de 12.000 contribuyentes en toda España.

13

Corrupción, blanqueo y fraude fiscal. Paraísos o guaridas fiscales hasta para algunos *youtubers*

Vinculación de corrupción, blanqueo y fraude fiscal

En el capítulo 5 vimos que la filtración de los Papeles de Pandora reveló que se ocultaba en paraísos fiscales una parte de los grandes patrimonios de muchos delincuentes, de 35 dirigentes o exdirigentes de diferentes países y de más de 330 políticos y funcionarios públicos de 91 países, incluso de la Unión Europea.

Los numerosos casos de corrupción de las élites políticas y empresariales son un reflejo de la cultura permisiva con el fraude, y esa actitud no incentiva a la ciudadanía a pagar sus impuestos.

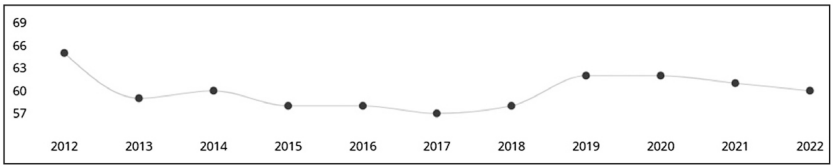
La falta de moralidad que se aprecia en algunos casos mediáticos lleva al debate popular de si una imputación penal debe privar o no la legitimidad para ser un representante público.

En enero de 2023, Transparencia Internacional publicó el índice de percepción de la corrupción, el principal indicador mundial de corrupción en el sector público, clasificando a ciento ochenta países y territorios según las percepciones que estos tienen sobre el nivel de corrupción en el sector público, empleando una escala de cero (muy corrupto) a cien (muy baja corrupción).

La principal conclusión de este índice en 2022 fue que desde 2017 el 95 % de los países solo han conseguido avances mínimos o nulos. [191]

Los países europeos ocupan los primeros lugares en el índice, situándose Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, Suiza, los Países Bajos, Alemania, Irlanda y Luxemburgo en el *top ten* de menor corrupción.

Cambios en la puntuación del índice de percepción de la corrupción en España, 2012-2022



Fuente: Transparencia Internacional.

Cierran el *ranking* de los países europeos los siete países euroasiáticos: Bielorrusia, Moldavia, Albania, Kazajistán, Serbia, Turquía, Bosnia-Herzegovina, Ucrania y Rusia; Azerbaiyán ocupa el puesto 157 del *ranking* de este índice de 180 países.

En mejor situación queda el cierre del índice en la UE, con Croacia, Rumanía, Bulgaria y, en el puesto número 77, Hungría.

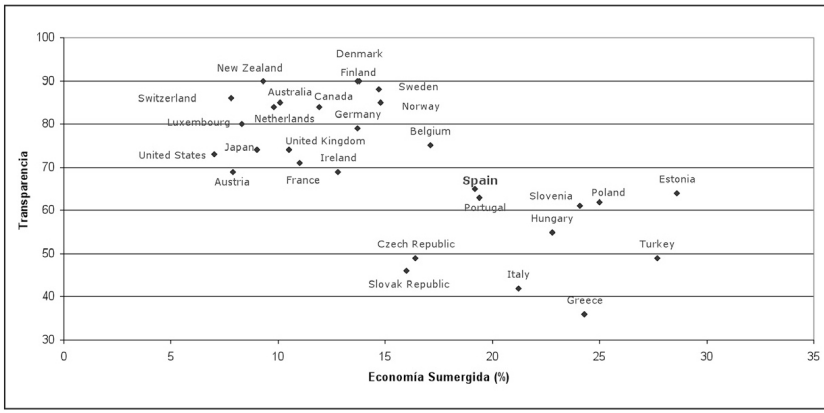
España ocupa el puesto 35 a nivel mundial y el 14 entre los países de la UE-27, con un valor de 60 sobre 100.

Otro informe, que combinó las estimaciones de economía sumergida y el índice de percepción de la corrupción (IPC) de 2011, encontró una alta correlación entre la corrupción y la economía sumergida: cuanta más corrupción, más economía sumergida.[192]

El blanqueo de capitales consiste en ocultar o encubrir el origen de beneficios obtenidos a través de actividades ilícitas, como el tráfico de drogas, la trata de personas o el fraude fiscal, de modo que la investigación sobre el blanqueo de capitales normalmente se inicia al investigar el delito original que genera el beneficio ilícito.

Para la Interpol, la delincuencia financiera, popularmente conocida como de «guante blanco», incluye robo, fraude, chantaje, extorsión, corrupción y blanqueo de capitales, entre otros, cuyos fondos, para evitar ser detectados, se mueven por varios países hasta su destino final.

Relación entre la corrupción (transparencia) y la economía sumergida en 2011. Países de la OCDE



Fuente: Jordi Sardá, «La economía sumergida pasa factura. El avance del fraude en España durante la crisis», Universitat Rovira i Virgili y Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha), 2014.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) estima que cada año se lava entre el 2 % y el 5 % del PIB mundial, entre 715.000 millones y 1,87 billones de euros al año.[193]

La corrupción y el blanqueo no nos pueden dejar indiferentes porque los ciudadanos soportamos dos veces la corrupción de Gobiernos y empresas: una cuando pagamos impuestos que después son desviados en interés particular, y otra cuando las empresas incluyen en el precio de venta los sobornos pagados a Gobiernos, partidos políticos u otras empresas.

En diciembre de 2003, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, calificó la corrupción de «robo» en un nítido mensaje enviado a los participantes de una deliberación paralela a la firma de la Convención de la ONU contra la Corrupción conocida como los «Documentos de Mérida»:[194]

> Permítaseme recalcar, en particular, las disposiciones sobre la recuperación de bienes —las primeras de su clase—, que exigen que los Estados miembros devuelvan los activos obtenidos mediante la corrupción al país del cual se robaron. Esta es una importante conquista que ayudará a abordar un problema apremiante para muchos países en desarrollo, donde las élites corruptas han robado miles de millones de dólares que los nuevos Gobiernos necesitan desesperadamente para corregir el daño social y económico infligido a sus sociedades.

En las conclusiones de los «Documentos de Mérida», los expertos en

la lucha contra la corrupción afirman que una estrategia contra la corrupción debe incluir a las entidades fiscalizadoras superiores, los ministerios públicos, la policía, las instituciones de supervisión financiera, la administración pública, el sector privado y la sociedad civil. En particular, los expertos consideran que la vigilancia de la corrupción por parte de la prensa libre e imparcial promueve una cultura de intolerancia frente a la corrupción.

Asimismo, destacan la importancia de la prevención mediante controles eficaces, códigos de conducta y la obligatoriedad de la declaración del patrimonio personal por parte de los altos cargos, prestando atención especial a las «áreas comúnmente susceptibles a la corrupción» de la policía y las autoridades fiscales y aduaneras.

Los Estados deben asegurar que la legislación contra la corrupción se aplica a través de organismos independientes y con la debida reglamentación y supervisión de los bancos y las instituciones financieras para que notifiquen las transacciones financieras sospechosas y comprueben la identidad de los clientes y del beneficiario final. Los sectores no financieros, incluidos los abogados y contables, también deben notificar las transacciones sospechosas.

Finalmente, los expertos en la lucha contra la corrupción reclaman una cooperación internacional rápida y eficaz para combatir la delincuencia transnacional, con asistencia judicial recíproca, extradición e intercambio de información.

En dichas deliberaciones, el fiscal encargado de la lucha contra la corrupción en España, Carlos Castresana, al explicar la experiencia en nuestro país, citó irónicamente a Groucho Marx cuando señaló: «La clave del éxito en los negocios es la honradez: si consigues prescindir de ella, está hecho», para señalar los dos grupos de causas que propician la corrupción: por un lado, la avaricia, la ambición y el ansia de poder, y por otro, la pobreza y el subdesarrollo.

El fiscal español consideraba que la corrupción se había agravado con la globalización, y recurrió a fuentes del Congreso norteamericano para exponer que los cinco principales bancos de Estados Unidos reciben anualmente 500.000 millones de dólares de origen ilegal. Por lo que, tal y como expresó gráficamente: «De las 100 mayores economías del mundo, actualmente 51 son empresas. Ello supone que algunas multinacionales son más poderosas que muchos Estados. En tales condiciones, es obvio que ciertos Estados

no podrán abordar seriamente la lucha contra la corrupción sin un decidido apoyo de la comunidad internacional».

Una base de datos de la UNODC permite comparar la actividad de 91 países que reportan datos de la persecución anual de casos de corrupción, fraude y blanqueo de capitales, si bien la interpretación de los resultados debe hacerse con prudencia por las distintas definiciones de estos tipos que manejan los países. La clasificación de la UNODC comprende:

- Fraude: obtener dinero u otro beneficio o evadir una responsabilidad mediante engaño o conducta deshonesta.
- Corrupción: actos ilícitos definidos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y otros instrumentos jurídicos nacionales e internacionales contra la corrupción.
- Lavado de dinero: conversión o transferencia de bienes, sabiendo que dichos bienes son producto del delito, con el fin de ocultar o disimular su origen ilícito o de ayudar a cualquier persona que esté involucrada en la comisión del delito para eludir las consecuencias jurídicas de sus actos, así como el ocultar o disimular su verdadera naturaleza, fuente, ubicación, disposición, movimiento o titularidad.

La tasa de denuncias por cien mil habitantes permite comparar los países con independencia de su tamaño. Así, los diez países que mayor tasa de casos reportan son Suecia, Dinamarca, Alemania, Finlandia, Bélgica, España, Austria, Liechtenstein, Italia y Canadá. Y los países que menor tasa de casos reportan son Honduras, Kenia, Jamaica, Luxemburgo, Emiratos Árabes Unidos, Camerún, Macao, Bután y Belice.

Estos resultados nos dan un índice de cómo de estrictos o complacientes son los países con estos casos, o de cómo funcionan sus sistemas de control.

No obstante, hay que tener en cuenta que una parte significativa del blanqueo de capitales se realiza en el ámbito del tráfico de drogas, según el *Informe Mundial sobre las Drogas 2005* de la UNODC, que calculó que el valor total del mercado de las drogas ilícitas en 2003 fue de 320.000 millones de dólares, o un 0,9 % del PIB mundial.[195]

Por su parte, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un organismo de control del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a nivel global que procura que todos los

países establezcan y apliquen cuarenta recomendaciones de prevención en siete áreas: políticas y coordinación, blanqueo de capitales y decomiso, financiación del terrorismo y financiación de la proliferación de armas, medidas preventivas, transparencia y titularidad real de las personas jurídicas, facultades y responsabilidades de las autoridades competentes y otras medidas institucionales, y cooperación internacional.

Tras evaluar ciento veintinueve países y jurisdicciones, el GAFI ha identificado públicamente, a octubre de 2023, veintiséis países y jurisdicciones con medidas débiles para combatir el lavado de dinero, la financiación del terrorismo y la proliferación de armas. Estos países o jurisdicciones se agrupan en dos listas.[196]

En la «lista negra» figuran tres países o jurisdicciones de alto riesgo por graves deficiencias para combatir el lavado y la financiación del terrorismo: la República Popular Democrática de Corea, Irán y Birmania, sobre los que el GAFI insta a todos los países miembros a aplicar una mayor diligencia debida y, en los casos más graves, se pide a los países que apliquen contramedidas para proteger el sistema financiero internacional de los riesgos de blanqueo de capitales, financiación del terrorismo y de la proliferación de riesgos financieros.

En la «lista gris» hay veintitrés países o jurisdicciones: Barbados, Bulgaria, Burkina Faso, Camerún, Croacia, República Democrática del Congo, Gibraltar, Haití, Jamaica, Mali, Mozambique, Nigeria, Filipinas, Senegal, Sudáfrica, Sudán del Sur, Siria, Tanzania, Turquía, Uganda, Emiratos Árabes Unidos, Vietnam y Yemen, que están trabajando para resolver las deficiencias identificadas en los plazos acordados y reciben una mayor supervisión por parte del GAFI.

Según la evaluación del GAFI, España cuenta con un firme sistema de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, con leyes y reglamentos actualizados e instituciones sólidas para combatirlos, si bien señala que es necesario mejorar la aplicación de sanciones financieras para permitir la congelación de activos relacionados con el terrorismo y aumentar las penas de prisión por blanqueo de dinero, que considera que actualmente son demasiado bajas.[197]

Otra iniciativa internacional es el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), creado en 1999 por el Consejo de Europa para supervisar el cumplimiento por parte de los Estados de las

normas anticorrupción del Consejo de Europa a través de un proceso de evaluación mutua que en la actualidad agrupa a 49 países.[198]

Hasta la fecha, el GRECO ha puesto en marcha cinco rondas de evaluación, cada una de ellas referida a una serie de materias relacionadas con la prevención y lucha de la corrupción.[199]

Actualmente se está desarrollando la quinta ronda de evaluación, iniciada en marzo de 2017, en la que España no salió bien parada en el informe de cumplimiento que se hizo público en marzo de 2022. En dicho informe, el GRECO concluía que España no había cumplido ni tratado satisfactoriamente ninguna de las diecinueve recomendaciones para la prevención de la corrupción y promoción de la integridad en Gobiernos centrales (altas funciones ejecutivas) y en las fuerzas y cuerpos de seguridad contenidas en el informe de evaluación de nuestro país, concretando que siete recomendaciones se habían aplicado parcialmente y doce no se habían aplicado.[200] A enero de 2024, está pendiente de emitirse un segundo informe de cumplimiento de esta quinta ronda, que se hará público después de la edición de este libro.

En cualquier caso, los informes del GRECO sobre el cumplimiento de España revelan que los Gobiernos no son muy rápidos en cumplir los aspectos evaluados inicialmente en las sucesivas rondas.

Así, en la adenda de 2006 al informe de cumplimiento de la primera ronda, de 2005, el GRECO recomendaba a España que se esforzase en llevar a cabo investigaciones y análisis del fenómeno de la corrupción, especialmente en los sectores de riesgo.[201]

En la adenda de 2009 al informe de cumplimiento de la segunda ronda, de 2007, el GRECO instaba a las autoridades españolas a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de la Administración pública, especialmente el acceso a la información y la evaluación de la efectividad de las sanciones penales y disciplinarias en el servicio público.[202]

España era uno de los pocos miembros del GRECO que a 2009 aún no habían ratificado el Convenio Penal sobre la Corrupción de 1999 ni el Protocolo Adicional de 2003. Apremiada por el informe de cumplimiento de la tercera ronda, que versaba sobre las incriminaciones previstas en dicho convenio y sobre la transparencia de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, España ratificó en 2010 el convenio y en 2011 el protocolo.[203]

De esta forma, el segundo informe de 2013 de cumplimiento de la tercera ronda señala que España aplicaba parcialmente nueve de las quince recomendaciones. Posteriormente, en 2015 y 2016, se realizaron otras dos evaluaciones, y el GRECO concluyó, en la segunda adenda, que España había implementado once recomendaciones y que las cuatro recomendaciones restantes se habían aplicado parcialmente.[204]

Pero llovía sobre mojado. En el segundo informe de cumplimiento, de septiembre de 2021, el GRECO concluyó que, de las once recomendaciones del informe de evaluación de la cuarta ronda, España había cumplido seis de forma completa y cuatro solo parcialmente, mientras que no había cumplido la recomendación para que se realizara una evaluación de las normas que rigen el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y de sus efectos en la independencia real y percibida de este órgano de cualquier influencia indebida.[205]

A nivel nacional, el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (Sepblac) es la unidad de inteligencia financiera (UIF) de España. En el *Informe de evaluación mutua*, el GAFI señala que «España cuenta con una UIF (Sepblac) que funciona adecuadamente y que realiza análisis operativos y estratégicos de alta calidad».[206]

Para reforzar esta lucha, el Centro contra la Delincuencia Financiera y la Corrupción reúne a la Interpol, el GAFI, el Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera y organismos similares, organizaciones policiales y al sector financiero, sobre el eje principal de seguir la pista del dinero negro de la delincuencia internacional y la recuperación de activos para combatir el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. En concreto, desde 2022, el Sistema de Intervención Rápida de Pagos a Escala Mundial (I-GRIP, por sus siglas en inglés) de Interpol permitió a los países interceptar más de doscientos millones de dólares, en su mayoría de ciberestafas.[207]

En junio de 2020 se creó, dentro de Europol, el Centro Europeo de Delincuencia Financiera y Económica (EFECC), promoviendo las investigaciones financieras y el decomiso de activos en el blanqueo de capitales, así como la lucha contra la corrupción, la falsificación generalizada y, por primera vez, el fraude del IVA, el fraude de impuestos especiales y otros esquemas de fraude fiscal.[208]

En 2015, Europol cuestionó la existencia del billete de quinientos euros por su uso desproporcionado en la actividad delictiva y el blanqueo de capitales, hasta que el Banco Central Europeo (BCE) anunció que dejaría de emitir ese billete.

La actuación de Europol más destacable hasta la fecha se produjo en septiembre de 2022 con la Operación Whitewall, iniciada por la Guardia Civil, con la detención en Málaga de uno de los mayores lavadores de dinero de Europa, cuya red blanqueó más de doscientos millones de euros a nivel mundial.

Las élites políticas y económicas en paraísos o guaridas fiscales

La cumbre del G20 celebrada en Londres en abril de 2009 marcó un punto de inflexión en la opacidad total de los paraísos fiscales. El presidente francés, Nicolas Sarkozy, proclamó que la época del secreto bancario había llegado a su fin. Ese mismo día, la OCDE clasificaba, en función de la facilidad a la hora de obtener información de ellas, a ochenta y cuatro jurisdicciones *offshore* en una lista negra de paraísos no cooperantes o en una lista gris de paraísos en tránsito para cooperar cuyos avances normativos estarían supervisados.

Poco después, en junio, los representantes del G20 abrieron la posibilidad de imponer sanciones a los países de la lista negra que no cooperasen en la lucha contra el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y la evasión fiscal. También determinaron que los que cooperasen saldrían de ambas listas. Rápidamente, los territorios *offshore* suscribieron los doce acuerdos de intercambio de información que, en ese momento, se exigían para salir de la lista negra, siendo Chipre, Malta, Mauricio y Seychelles los primeros en salir de ella. Los demás países conformaron la «lista gris» de la OCDE.

En la actualidad, la OCDE no incluye a ninguna jurisdicción en ninguna lista, después de que desde 2012 más de 110 jurisdicciones se hayan sumado al Acuerdo de intercambio automático de cuentas financieras (CRS) y 147 jurisdicciones se hayan unido al Convenio Multilateral de la OCDE sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal.

En la última década se ha producido una evolución en la consideración social de los paraísos fiscales que tiene que ver con la mayor conciencia fiscal y la mayor exigencia de moralidad en

cuestiones tributarias; la sociedad ve de peor manera que las personas muy adineradas sigan ocultando parte de las rentas y fortunas y que no paguen los impuestos que les corresponden.

Además, se han ido visibilizando dos consecuencias principales del impago de quienes más ganan y atesoran; una es que se exige una mayor contribución fiscal a quienes sí cumplen con sus obligaciones, y otra es que el impago de las élites impide corregir la desigualdad y la pobreza en los países.

Estos efectos negativos han provocado que a los paraísos se los esté denominando «guaridas fiscales».

Pero no se sabe cuánto dinero se esconde en esas guaridas. Un artículo del director gerente interino del FMI, David Lipton, en una publicación del FMI de septiembre de 2019, recogía la estimación de 7 billones de dólares, cifra equivalente al 8 % del PIB mundial. El editorial complementaba que la estimación de los sobornos asciende cada año a entre 1,5 y 2 billones de dólares, y la evasión costaría más de 3 billones de dólares a las arcas públicas cada año. Lipton señalaba: «Este dinero podría destinarse a atención de la salud, educación e infraestructura para millones de personas en todo el mundo. Pero el costo para la sociedad es mucho mayor: la corrupción distorsiona los incentivos y socava la confianza pública en las instituciones. Es la raíz de muchas injusticias económicas que sufren hombres y mujeres jóvenes todos los días».[209]

También Naciones Unidas ha calculado que hasta el 10 % del PIB mundial podría mantenerse en activos financieros extraterritoriales: unos 7 billones de dólares que se canalizan a través de paraísos fiscales. Haciendo suyas algunas de las investigaciones de Gabriel Zucman, Alex Cobham o Petr Janský, considera que el traslado de ganancias corporativas por parte de multinacionales cuesta a los países donde realmente se obtienen estas ganancias entre 500.000 y 650.000 millones de dólares al año.[210]

El Observatorio Fiscal de la UE, dirigido por Gabriel Zucman, cuya misión es contribuir al conocimiento y realizar propuestas fiscales para reducir la desigualdad, calcula en su último *Informe Global de Evasión Fiscal 2024* que un billón de dólares se desplazó en 2022 a paraísos fiscales, el equivalente al 35 % de los beneficios de las empresas multinacionales obtenidos fuera del país de sede, lo que provocó una pérdida recaudatoria global por impuestos corporativos de casi el 10 % de los ingresos por impuestos corporativos. Las multinacionales estadounidenses fueron

responsables del 40 % del traslado de ganancias global, y los países de la Europa continental serían los más afectados por esta evasión.[211]

El informe *Estado de la Justicia Fiscal 2023*, de la Red de Justicia Fiscal (TJN, por sus siglas en inglés), calcula que en el mundo se pierden al año 480.000 millones de dólares de impuestos debido a la elusión y la evasión fiscal, de los que 311.000 millones se deben al traslado de beneficios de las multinacionales y 169.000 millones corresponden a personas con grandes fortunas que ocultan su renta o patrimonio en paraísos fiscales.[212]

Otro informe, *La ley del más rico. Gravar la riqueza extrema para acabar con la desigualdad*, de Oxfam, estima que el 8 % del patrimonio financiero de los hogares a nivel mundial, equivalente al 10 % del PIB mundial, se encuentra en paraísos fiscales, siendo su titularidad casi exclusivamente del 0,01 % más rico de la población mundial, eludiendo casi un 25 % de los impuestos que les corresponden.[213]

En definitiva, parece que estos organismos y entidades coinciden en que unos 7 billones de dólares estarían embalsados en paraísos fiscales, que las multinacionales trasladan un billón de dólares de sus ganancias y que la pérdida de recaudación ronda entre los 500.000 y los 650.000 millones de dólares al año.

Parece una contradicción que existan datos y no exista una definición común de lo que es un paraíso o guarida fiscal, de forma que existen distintas definiciones de organismos internacionales y de entidades privadas, que elaboran sus propias listas de paraísos fiscales según sus respectivos criterios.

Si bien parecería que un paraíso fiscal es un territorio en el que la tributación de personas o empresas extranjeras es muy baja o nula, y que cuenta con condiciones para ocultar o reducir la carga fiscal en el país de origen, los organismos internacionales no tienen en cuenta necesariamente estas dos características para catalogar un territorio como paraíso.

Desde mayo de 2009, ninguna jurisdicción está en la lista de paraísos fiscales no cooperativos de la Comisión de Asuntos Fiscales de la OCDE, tras los compromisos de aplicar las normas de transparencia e intercambio efectivo de información y el calendario para su aplicación.[214]

El 17 de octubre de 2023, el Consejo Europeo actualizó la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales, que

está compuesta por dieciséis países: Anguila, Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Fiyi, Guam, Palau, Panamá, Rusia, Samoa, Seychelles, Trinidad y Tobago, Islas Turcas y Caicos e Islas Vírgenes de Estados Unidos.[215]

En España, la Ley de julio de 2021 de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal cambió el concepto de paraísos fiscales por el de «jurisdicciones no cooperativas», ampliando los criterios para su determinación a la existencia de instrumentos o de sociedades extraterritoriales para atraer beneficios sin una actividad económica real, además de los tradicionales criterios de no existir un efectivo intercambio de información y de la baja o nula tributación.

La ley entiende expresamente que el último criterio se da «cuando en el país o territorio de que se trate se aplique un nivel impositivo efectivo considerablemente inferior, incluido el tipo cero, al exigido en España en un impuesto idéntico o análogo al impuesto sobre la renta de las personas físicas, al impuesto sobre sociedades o al impuesto sobre la renta de no residentes».

La indeterminación de lo que se considera un «nivel impositivo efectivo considerablemente inferior» y el hecho de que se remita a una orden ministerial que actualice la lista de jurisdicciones no cooperativas y regímenes fiscales perjudiciales podría aumentar la litigiosidad, por lo que convendría concretar un determinado porcentaje en relación con los tipos impositivos de los tributos en nuestro país.

No obstante, esta modificación legislativa propició que en febrero de 2023 España aprobara la primera lista de países y territorios que considera jurisdicciones no cooperativas, sustituyendo a la lista de paraísos de 1991. Incluye veinticuatro territorios: Anguila, Emirato del Estado de Baréin, Barbados, Bermudas, Dominica, Fiyi, Gibraltar, Guam, Guernsey, Isla de Man, Islas Caimán, Islas Malvinas, Islas Marianas, Islas Salomón, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de Estados Unidos de América, Jersey, Palaos, el régimen fiscal perjudicial (*offshore business*) de Samoa, Samoa Americana, Seychelles, Trinidad y Tobago, y Vanuatu.[216]

Como hemos visto anteriormente, con la finalidad de prevenir el blanqueo, el GAFI publicó el 31 de octubre de 2023 los cambios en la lista de «no cooperantes», distinguiendo entre «jurisdicciones de alto riesgo sujetas a un llamado a la acción» (lista negra): Corea del

Norte, Irán y Birmania; y las «jurisdicciones bajo un mayor monitoreo» (lista gris): Barbados, Bulgaria, Burkina Faso, Camerún, Congo, Croacia, Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, Gibraltar, Haití, Jamaica, Mali, Mozambique, Nigeria, Senegal, Siria, Sudáfrica, Sudán del Sur, Tanzania, Turquía, Uganda, Vietnam y Yemen.[217]

La lista de paraísos fiscales del Atlas del Mundo Offshore del Observatorio Fiscal de la UE incluye cuarenta y un países y territorios: cinco países de la OCDE (Bélgica, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos y Suiza) y treinta y seis países o territorios no pertenecientes a la OCDE (Andorra, Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Baréin, Barbados, Belice, Bermudas, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Chipre, Gibraltar, Granada, Guernsey, Hong Kong, Isla de Man, Jersey, Líbano, Liechtenstein, Macao, Malta, Islas Marshall, Mauricio, Mónaco, Antillas Holandesas, Panamá, Puerto Rico, Samoa, Seychelles, Singapur, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Islas Turcas y Caicos, y Vanuatu).[218]

La Red de Justicia Fiscal (TJN) ordena los países y jurisdicciones conforme a dos clasificaciones. Una es el índice de secreto financiero, que, combinando el margen de opacidad financiera y el volumen de servicios financieros que la jurisdicción presta a los residentes de otros países, mide la intensidad del secreto financiero que facilita a las personas que oculten parte de sus rentas y patrimonios.[219] Al desagregar en este índice el puntaje de opacidad, las veinte jurisdicciones más opacas son Vietnam, Emiratos Árabes Unidos, Angola, Argelia, Bolivia, Puerto Rico, Saint Kitts y Nevis, Antigua y Barbuda, Sri Lanka, Curazao, Vanuatu, Islas Turcas y Caicos, Bahamas, Kuwait, Guatemala, Bangladés, Anguila, Maldivas, Belice y Catar.

Una debilidad importante del índice de secreto financiero es que no señala necesariamente a los países más opacos, sino que se pondera a los países por su actividad financiera global. Por tanto, un mayor «índice de secreto» no siempre coincide con una mayor opacidad. Así, las diez primeras jurisdicciones del índice son Estados Unidos, Suiza, Singapur, Hong Kong, Luxemburgo, Japón, Alemania, Emiratos Árabes Unidos, Islas Vírgenes Británicas y Guernsey.

El otro indicador de la TJN es el índice de paraísos fiscales corporativos, que mide el abuso fiscal global que se les permite a las multinacionales a través de la elusión de impuestos, combinando la

puntuación de guarida de una jurisdicción y el peso de la jurisdicción en la escala global.[220]

Si también se desglosa la puntuación de refugio del índice, las veinte jurisdicciones más opacas son Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Bermudas, Jersey, Bahamas, Isla de Man, Islas Turcas y Caicos, Anguila, Emiratos Árabes Unidos, Guernsey, Suiza, Singapur, Chipre, Mauricio, los Países Bajos, Malta, Hong Kong, Irlanda, Líbano y Luxemburgo.

Este índice de paraísos fiscales corporativos tiene la misma debilidad que el anterior, aunque presenta una menor divergencia. Así, los doce territorios que más importancia tienen en la elusión de las multinacionales, según la TJN, serían Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Bermudas, los Países Bajos, Suiza, Luxemburgo, Hong Kong, Jersey, Singapur, Emiratos Árabes Unidos, Irlanda y Bahamas.

Finalmente, los datos del Atlas del Mundo Offshore del Observatorio Fiscal de la UE revelan que la localización y el origen de la riqueza extraterritorial han cambiado en las últimas dos décadas.[221] Aunque con algunos matices, se concluye que cada vez más riqueza extraterritorial mundial se gestiona en centros financieros *offshore* asiáticos, destacando Singapur y Hong Kong. En cambio, Suiza, que antes de la crisis de 2008 acaparaba casi la mitad de la riqueza extraterritorial mundial, ahora solo atesora el 20 %.

Por otra parte, un trabajo reciente sugiere que «alrededor de una cuarta parte de los activos financieros redirigidos desde paraísos fiscales después del Acuerdo de intercambio automático de cuentas financieras (CRS) pueden haber sido reinvertidos en bienes raíces».[222]

En este sentido, el Observatorio calcula que hay personas o entidades extranjeras que detentan bienes inmuebles *offshore* por valor de casi 500.000 millones en Londres, París, Singapur, Dubái, la Costa Azul y Oslo, lo que supone más del 10 % del total de bienes inmuebles de esos lugares.

Según datos de la AEAT, 126 multinacionales españolas, con un total de 14.854 filiales (de ellas, 9.948 en el extranjero), presentaron los informes país por país consignando una cifra de ventas mundiales de 759.300 millones de euros y beneficios netos de 50.471 millones (beneficios de unas menos las pérdidas de otras), y un impuesto sobre sociedades pagado a nivel mundial de

12.502 millones de euros. De ellas, 31 multinacionales concentran el 10 % del beneficio mundial, pagando únicamente el 0,7 % del IS abonado.

El traslado de beneficios se observa en las filiales en América, cuyas ventas mundiales alcanzan el 22,4 %, pero declaran allí el 33,9 % del beneficio mundial, con un 38,8 % del impuesto pagado. Por jurisdicciones, las mayores productividades por empleado se concentran en Malta, Luxemburgo, los Países Bajos e Irlanda, más del triple de la productividad media.[223]

La generalización de las prácticas elusivas de las multinacionales también la vemos al comparar la recaudación per cápita del impuesto de sociedades en 2021, que hemos calculado con datos de Eurostat. No sorprende que el *ranking* europeo lo encabece Luxemburgo, con una recaudación de 5.089,3 euros por habitante, 5,4 veces superior a la media de la UE-27, y que en segunda posición esté Irlanda, que, a pesar de disponer de un tipo nominal del 12,5 %, supera en más del triple a la media de la UE. Siguen el *ranking* Dinamarca y los Países Bajos, que doblan a la media europea, y Suecia, Chipre también con un tipo del 12,5 %, Bélgica y Malta que recaudan más de 1,5 veces que la media europea. España ocupa la posición 14ª, con una recaudación per cápita de 682,2 euros, un 27,9 % menos que la media europea.

¿Qué bienes y derechos reconocen los españoles disponer en el extranjero?

Cuando faltaba poco para que finalizara el plazo para acogerse a la amnistía fiscal de 2012, comentada en el capítulo 6, el Gobierno quiso darle un último impulso para que aflorasen todos los patrimonios que seguían ocultos en el exterior. Con este fin, tramitó una modificación legal para incluir una medida muy dura por la cual los importes de los bienes en el extranjero que no hubiesen sido declarados en plazo y no estuvieran contabilizados se considerarían imprescriptibles y sin posibilidad de justificar su origen, por lo que tributarían generalmente al tipo marginal máximo del IRPF y se enfrentarían a elevadísimas sanciones.[224]

Desde el primer momento, Gestha, el sindicato de los técnicos del Ministerio de Hacienda, que fue muy crítico con la amnistía fiscal, planteó serias dudas sobre la constitucionalidad de la imprescriptibilidad y la desproporción de las sanciones. Pero tras la moción de censura de abril de 2018, los Gobiernos posteriores a la

moción de censura de 2018 tampoco modificaron estos aspectos, por lo que, en junio de 2019, la Comisión Europea decidió llevar a España ante el Tribunal de Justicia de la UE por las consecuencias desproporcionadas de la medida.[225] Como era previsible, el 27 de enero de 2022, el TJUE falló en contra de España,[226] y solo entonces el Gobierno propuso la modificación legal que equilibraba la situación.[227]

Según la información facilitada por la AEAT del modelo 720 de bienes y derechos en el extranjero detentados por residentes en España únicamente entre 2012 y 2015, los bienes declarados por primera vez sumaron 140.800 millones, y se verifica que el grueso de ellos, el 79,6 % (91.300 millones) se declaró en la primera presentación del modelo 720, y 20.900 millones en 2013, lo que muestra la relación con los 11.910 millones aflorados con la amnistía fiscal de 2012, buena parte de ellos en el exterior; es decir, los patrimonios ocultados, una vez amnistiados, afloran y se declaran.

Bienes en el exterior declarados por primera vez	Importes (millones de euros)	Porcentaje
Modelo 720 en 2012	91.300	64,80 %
Modelo 720 en 2013	20.900	14,80 %
Modelo 720 en 2014	14.900	10,60 %
Modelo 720 en 2015	13.700	9,70 %
Total entre 2012 y 2015	140.800	100,00 %

Fuente: elaboración propia con datos de la AEAT.

Una vez que una persona declara por primera vez los bienes en el modelo 720, se vuelve a declarar cuando una de las categorías de bienes varía en más de veinte mil euros, bien por cambios en la valoración o, lo que es más habitual, por la repatriación. Consolidadas las variaciones producidas en estos cuatro años, al cierre de 2015 el patrimonio total en el exterior sumaba 97.775 millones, de los cuales 43.948 millones eran acciones (el 44,9 %), 20.241 millones estaban en fondos de inversión (20,7 %), 18.370 millones estaban depositados en cuentas bancarias extranjeras y 11.605 millones en inmuebles, el resto son seguros y rentas.

Por países, más de un tercio de ese patrimonio exterior en 2015 se situó en Suiza (20.175 millones) y Luxemburgo (13.459 millones), lo que sumado a los bienes situados en el Reino Unido, Francia y

Estados Unidos, suponía más de la mitad del patrimonio en el exterior para ese año.

Casi un tercio del saldo en cuentas bancarias se encontraba a buen recaudo en Suiza, 5.898 millones, y un 11,7 % en el Reino Unido, con 2.148 millones de euros. También Suiza encabeza el listado en acciones, con 7.446 millones, el 16,9 %, seguida de Brasil, los Países Bajos y Luxemburgo, acumulando entre los cuatro países el 28,9 % del valor de las acciones. El 71,5 % de los fondos estaban concentrados solo en dos países, 8.166 millones en Luxemburgo (el 40,3 % del total) y 6.311 millones en Suiza (31,2 %). Y el 34,1 % del valor de los inmuebles estaban situados en dos países, Francia y el Reino Unido, con cerca de 2.000 millones en cada país.

También encontramos datos interesantes en la evolución del patrimonio extraterritorial entre 2012 y 2015, con un incremento del patrimonio exterior de 6.770 millones, un 7,4 %, destacando que las acciones, que disminuyeron en 2.235 millones, como consecuencia en gran medida de la exigencia que imponía la amnistía de que la titularidad de esos bienes pasase al beneficiario real antes del 31 de diciembre de 2013 en el caso —muy frecuente — de haber utilizado sociedades pantalla (los titulares jurídicos) para ocultar dichos bienes.

En esos cuatro años se produjo un destacable aumento del 22 % tanto en el saldo en cuentas bancarias, con 3.338,5 millones más, como en el valor de los inmuebles, con 2.250 millones más, seguido de un aumento del 17,7 % en fondos de inversión, con 3.037 millones más; todo ello en gran medida a costa de las acciones, que cayeron un 4,8 % entre 2012 y 2015, como se ha explicado.

La evolución en estos cuatro años marcaría una tendencia de cambio del patrimonio financiero a patrimonio inmobiliario.

Pero el hallazgo más espectacular se produjo con las salidas patrimoniales que entre 2012 y 2015 llevaron a cabo los españoles que se acogieron a la amnistía fiscal de determinados países que eran considerados paraísos fiscales, destacando la salida de 2.636 millones de los Países Bajos, los 699 millones de Andorra o los 638 millones de Panamá. En este periodo, también hubo salidas de más de 400 millones de Liechtenstein y Bahamas, seguidos de importes decrecientes en Bélgica, Singapur, Chile, Perú, Bonaire, San Eustaquio, Saba, Grecia, Islas Caimán, Bermudas, Guernsey, Hong Kong, Curazao, Malta, Emiratos Árabes Unidos, Belice, Irán, Sudáfrica, Islas Marshall, San Cristóbal y Nieves, Puerto Rico,

Macao, Cabo Verde, Guatemala, Anguila o Mauricio. Del conjunto de los países y territorios *offshore* citados salieron un total de 6.616 millones.

Entre 2012 y 2015, los residentes españoles depositaron su dinero en bancos de Suiza y los Países Bajos, 1.083 y 697 millones respectivamente, pero también salió dinero de otros lugares, principalmente de Bélgica —que registró una salida de 487 millones —, Bahamas, Andorra y Canadá; la suma de la salida en estos cuatro países fue de más de 690 millones.

Las variaciones registradas en esos cuatro años indican que la compra de acciones en Argentina aumentó en 1.453 millones, en Canadá 731 millones y en Estados Unidos y México más de 500 millones en cada país. Por contra, se produjo una desinversión de acciones en los Países Bajos y, a cambio, un aumento de los fondos en Luxemburgo.

Andorra y Gibraltar, tan cerca y tan lejos de Hacienda

Andorra y Gibraltar han salido de las listas de territorios no cooperantes de los organismos internacionales después de suscribir los principales acuerdos de transparencia, desde los primeros de asistencia administrativa en materia tributaria hasta los de intercambio automático de información de cuentas financieras.[228]

Desde 2017, Andorra ha activado con setenta y dos países el intercambio de información país por país de las multinacionales, entre ellos España. Algo más atrasada en su implementación está Gibraltar, que ha activado con sesenta y ocho países el intercambio de información, entre ellos España, aunque sin fecha determinada para el inicio del intercambio.[229]

Andorra ha suscrito distintos acuerdos de intercambio de información fiscal y convenios para evitar la doble imposición y la elusión fiscal con otros países, entre ellos Francia, Portugal y España (desde 2015).[230]

Por otro lado, cuando el 18 de octubre de 2019 la UE y el Reino Unido alcanzaron el acuerdo para el Brexit, se incluyó un protocolo sobre Gibraltar con los cuatro Memorandos de Entendimiento entre España y el Reino Unido del 29 de noviembre de 2018 (derecho de los ciudadanos, tabaco y cooperación ambiental y policial y aduanera), y un acuerdo de la misma fecha para alcanzar un tratado fiscal.[231]

De hecho, en marzo de 2019 España y el Reino Unido ya habían alcanzado el Acuerdo Internacional en materia de fiscalidad y protección de los intereses financieros, el primer tratado internacional sobre Gibraltar desde el Tratado de Utrecht, estableciendo un régimen reforzado de cooperación administrativa y de transparencia, la eliminación de prácticas fiscales perjudiciales, la lucha contra el blanqueo de capitales y el intercambio de información de rentas y activos.[232]

Pero lo verdaderamente novedoso y crucial para los intereses españoles de este acuerdo fiscal son las normas para resolver las falsas residencias en Gibraltar, tanto de las sociedades y entidades gibraltareñas —que tendrán residencia fiscal en España cuando la mayoría de sus activos o la mayor parte de sus ingresos estén en nuestro país, o si la mayoría de sus propietarios o directivos son residentes en España— como de las personas físicas, ya que desde el 4 de marzo de 2021 está en vigor una regla especial muy relevante que determina que los nacionales españoles que cambien su residencia a Gibraltar después de la firma del mismo «se considerarán, en todos los casos, residentes fiscales exclusivamente de España».[233]

Antes del acuerdo fiscal de 2009, las inmobiliarias que vendían villas exclusivas en la Costa del Sol ofrecían al cliente comprar «las acciones de una sociedad gibraltareña cuya única actividad es tener la propiedad de la citada villa de lujo», con lo cual el vendedor y el comprador evitaban pagar sus respectivos impuestos en España, porque en el Registro de la Propiedad el inmueble seguía estando a nombre de la sociedad gibraltareña, y el cambio de propietario de las acciones de la sociedad no se detectaba porque se realizaba ante un abogado de Gibraltar, que tenía carácter de fedatario y que inscribía la compraventa de las acciones en los registros de Gibraltar. Tampoco la agencia inmobiliaria declaraba en España la comisión que ingresaba en bancos en Gibraltar. El volumen defraudado era ingente, dados los altísimos precios de las villas de lujo de la Costa del Sol, sin contar el riesgo de blanqueo de capitales.[234]

El convenio con España debió de suscitar tantos recelos entre los ciudadanos y sociedades domiciliadas en Gibraltar que el Gobierno del Peñón emitió un documento de setenta y cinco páginas de preguntas y respuestas sobre el mismo.[235]

Y es que las reducidas dimensiones de Gibraltar llevan a una parte

de las élites a vivir y disfrutar en las mansiones y campos de golf de las urbanizaciones de lujo de Sotogrande o de La Alcaidesa, en el Campo de Gibraltar.

El registro de yates de Gibraltar cuenta con más de novecientos yates de recreo activos, amparados en el derecho consuetudinario inglés. Para que una empresa pueda registrar un buque en Gibraltar ha de ser gibraltareña o, de lo contrario, tiene que designar a una persona representante, pero en cualquier caso debe estar constituida o registrada con arreglo a las leyes de Gibraltar, el Reino Unido, Jersey, Guernsey o Isla de Man, o conforme a la legislación de Aruba, Baréin, Brasil, Islas Feroe, Liberia, Madeira, Islas Marshall, Mónaco, Panamá, Corea del Sur, Suiza, Surinam o Emiratos Árabes Unidos, entre otros países.[236]

A pesar de los acuerdos y convenios citados, España incluyó a Gibraltar en la lista de jurisdicciones no cooperativas en febrero de 2023. Y como hemos visto en este capítulo, Andorra y Gibraltar están incluidos en la lista de paraísos fiscales del Observatorio Fiscal de la UE, y ocupan los puestos 62 y 30, respectivamente, en el índice de la TJN de paraísos fiscales corporativos de 2021, y los puestos 114 y 96, respectivamente, en el índice de la TJN de secreto financiero de 2022.

En cuanto a los sistemas fiscales, en Andorra se exige el impuesto de sociedades desde 2012 y el impuesto de la renta desde 2015, cuyos tipos de gravamen general son el 10 %, si bien en el de la renta existe una reducción por mínimo personal exento de 24.000 euros, de 30.000 euros por discapacidad o de 40.000 euros según las rentas del cónyuge. También existe un impuesto indirecto desde 2012 con varios tipos de gravamen: el general del 4,5 %, el reducido del 1 % y el superreducido del 0 %. También existe un tipo de gravamen incrementado del 9,5 % que se aplica a los servicios bancarios y financieros, y un tipo especial del 2,5 % para el transporte de personas y actividades culturales privadas. Es evidente que los tipos de gravamen son muy inferiores a los de cualquier otro país de nuestro entorno.[237]

El sistema fiscal de Gibraltar exige desde 2011 el impuesto de sociedades y el impuesto de la renta. Los dividendos que recibe una empresa de otra están exentos en el impuesto de sociedades y también en el impuesto de la renta si los cobra una persona física residente si los dividendos proceden de una empresa cotizada o de una empresa que no genere ingresos en Gibraltar. Los dividendos de

empresa a empresa están exentos de impuestos. Los intereses de los depósitos institucionales no están sujetos; sin embargo, los intereses entre empresas están sujetos si los intereses anuales de un solo préstamo (sujeto a medidas contra la elusión) superan las cien mil libras esterlinas. No se exigen impuestos sobre las ganancias de capital en Gibraltar. Desde el 1 de abril de 1997, se suprimió el impuesto sobre sucesiones y el impuesto sobre donaciones. No existe el impuesto sobre el patrimonio ni para las personas físicas ni para las empresas.[238]

En diciembre de 2018, la Comisión Europea comunicó que el régimen de exención del impuesto de sociedades de Gibraltar para los intereses y cánones, así como cinco resoluciones fiscales, son ilegales con arreglo a las normas de la UE sobre ayudas estatales. Los beneficiarios tendrán que devolver a Gibraltar unos cien millones de euros de impuestos no pagados.[239]

El 1 de agosto de 2021, el tipo de impuesto de sociedades se incrementó del 10 % al 12,5 % sobre los beneficios que se devenguen o se deriven de Gibraltar, aumento que su ministro principal justificó para adaptarse al tipo mínimo del 15 % que se exigirá a nivel global a las multinacionales en 2024. [240] De hecho, el 19 de diciembre de 2023, el Gobierno gibraltareño anunció la implementación «en dos etapas» de las Normas Globales contra la Erosión de la Base Imponible (GloBE) del Pilar Dos de la OCDE que introducirá el impuesto mínimo complementario en los ejercicios fiscales que comiencen después del 31 de diciembre de 2024; aprobando, en primer lugar, las Reglas Modelo de la OCDE para los ejercicios que comiencen a partir del 31 de diciembre de 2023 a las filiales o establecimientos permanentes de los grupos de más de 750 millones de facturación cuando la entidad matriz última se encuentre en una jurisdicción que haya introducido las normas del Pilar Dos, lo cual justifica en que «pretenden garantizar que el impuesto complementario sea coherente con la adopción del Pilar Dos en otros países».[241]

El impuesto sobre la renta se cobra, para el año de evaluación, del 1 de julio de un año al 30 de junio del siguiente,[242] y existen dos sistemas de tributación y tres estatus especiales.

Las personas físicas que opten por tributar en el sistema basado en la asignación (ABS) aplican sobre su renta imponible (renta imponible menos deducciones, que son los mínimos personales y familiares, incluidos mínimos por compra de vivienda —deducción

general o especial—, guardería o seguro médico o de vida) la escala de gravamen siguiente tras el anuncio del ministro principal sobre las medidas presupuestarias 2023-2024:

Renta imponible	Ingreso bruto imponible inferior a 100.000 libras. Tipos marginales	Ingreso bruto imponible superior a 100.000 libras. Tipos marginales
0 a 4.000 libras	15 %	16 %
4.000 a 16.000 libras	18 %	19 %
16.000 libras en adelante	40 %	41 %

Las personas cualificadas de la categoría 2 (entre otros requisitos, riqueza de 2 millones de libras y no ser residente en Gibraltar) y las personas de alto patrimonio neto (HNWI) solo pueden ser gravadas bajo el sistema basado en asignaciones únicamente sobre las primeras 118.000 libras esterlinas de ingresos imponibles, con un pago mínimo de 37.000 libras al año y máxima de 44.740 libras.[243]

A los contribuyentes que opten por tributar en el sistema basado en ingresos brutos (GIBS) se les cobrará:

- Personas físicas con ingresos brutos imponibles que no superen las 25.000 libras esterlinas:

Renta imponible	Tipos marginales
0 a 10.000 libras	7 %
10.000 a 17.000 libras	21 %
17.000 libras en adelante	29 %

- Personas físicas con ingresos brutos imponibles superiores a 25.000 libras esterlinas:

Renta imponible	Ingreso bruto imponible inferior a 100.000 libras. Tipos marginales	Ingreso bruto imponible superior a 100.000 libras. Tipos marginales
0 a 17.000 libras	17 %	18 %
17.000 a 25.000 libras	20 %	21 %
25.000 a 40.000 libras	26 %	27 %
40.000 a 105.000 libras	29 %	30 %
105.000 libras en adelante	No aplica	27 %

El tercer estatus fiscal especial de personas altamente ejecutivas que posean habilidades especializadas (HEPSS) tributa bajo el sistema

basado en ingresos brutos y sujeto a impuestos limitados a las primeras 160.000 libras de su ingreso imponible y el pago total anual sería de 43.140 libras al año o 3.595 al mes.

A diciembre de 2018 estaban registradas 359 personas en la categoría 2 y 140 en la HEPSS.[244]

Como curiosidad singular, un residente de Gibraltar que perciba rentas sujetas que se deriven de cualquier otra jurisdicción donde hayan pagado impuestos tendrá derecho a una desgravación «unilateral» en Gibraltar respecto a dichas rentas por un importe igual al impuesto deducido o al impuesto de Gibraltar, si es menor.

Gibraltar también aprobó una amnistía fiscal que finalizó el 22 de diciembre de 2015 con un cargo de penalización durante del 5 % de la suma del dinero negro obtenido dentro o fuera de Gibraltar y reintroducido.[245]

El hecho de que no existan tampoco impuestos sobre las gasolinas y el tabaco y de que la normativa sobre el juego se laxa favorece el contrabando de tabaco hacia España, el anclaje de petroleros en la bahía de Algeciras para abastecer a los buques mercantes que atraviesan el estrecho y que los casinos virtuales se establezcan en Gibraltar para operar en los países de la UE.

El Informe del GAFI sobre la quinta evaluación de España en blanqueo de capitales, de diciembre de 2014, no dejaba en buen lugar a Gibraltar: «Varios de los casos de blanqueo de capitales más destacados de los últimos años (por ejemplo, Ballena Blanca y Operación Malaya) han estado relacionados con grandes operaciones inmobiliarias, con compras con dinero en efectivo, y complejos entramados de empresas (y, a veces, fideicomisos) constituidas a menudo en centros financieros extraterritoriales cercanos, como Andorra o Gibraltar».

Y es que el escrito de acusación de junio de 2012 del fiscal en el caso Malaya desvela una gran cantidad de sociedades pantalla de Gibraltar, que ocultaban la vivienda familiar de uno de los principales implicados; otra sociedad que participó en la venta de acciones de otra sociedad propietaria de un inmueble por cuatro millones de dólares; o la utilizada para la venta del barco con abanderamiento en Gibraltar, adquirida meses antes por otra sociedad gibraltareña. El entramado societario en el exterior se completaba con otra sociedad en Suiza y una fundación en Liechtenstein.

Exportación e importación de España con Gibraltar (millones de euros)

	2021		2022		2023 a octubre	
	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.
Bebidas alcohólicas	5,04		5,59		4,74	
Tabaco y sus productos	0,65		0,63		0,53	
Petróleo, productos derivados	752,37	5,56	1.180,51	13,2	489,09	0,04
Piedra, arena y grava	2,52	0,11	2,89	0,26	2,03	0
Buques y embarcaciones (no de recreo)			501,95			
Yates y otras embarcaciones	13,82	0,16	85,81	0,76	193,64	0,02
Menas y minerales	2,73	1,28	2,78	1,53	0,14	8,34

Fuente: elaboración propia a partir de las estadísticas de comercio exterior.

En junio de 2022, Gibraltar fue incluido por el GAFI en su lista gris de mayor control por riesgo de blanqueo de capitales,[246] y en diciembre de 2022 entró en la lista de alto riesgo de la Comisión Europea, lista en la que permanece en el mes de agosto de 2023.[247]

Por otro lado, las exportaciones españolas a Gibraltar de bebidas alcohólicas, tabaco, petróleo y derivados y gravas visualizan la contradicción del discurso español sobre el contrabando, los peligros medioambientales o la ampliación de Gibraltar. Tanto es así que la AEAT considera prioritaria la actuación en la zona del Campo de Gibraltar para desarrollar «actuaciones operativas en coordinación con el resto de autoridades policiales y judiciales, en aplicación del Plan Especial del Campo de Gibraltar, con investigaciones patrimoniales y blanqueo de capitales, y vigilará a las provincias limítrofes debido al desplazamiento de las actividades contrabandistas de las organizaciones criminales por la presión ejercida en esta zona prioritaria».[248]

En esos últimos años se aprecia un aumento de las exportaciones españolas de yates y otras embarcaciones, en línea con el auge que está teniendo el registro de yates de Gibraltar que se ha comentado en este capítulo.

Pero la opacidad se cierne también sobre Andorra, donde se apreció riesgo de blanqueo de capitales y se elaboró un primer listado de setecientas quince personas acogidas a la amnistía (y

posiblemente relacionadas con los titulares de cuentas en el Banco de Madrid, filial de la Banca Privada de Andorra) que fue enviado al Servicio Ejecutivo de Prevención del Blanqueo de Capitales, Sepblac, para su análisis.

Pep Guardiola aprovechó la amnistía fiscal de Mariano Rajoy para regularizar una cuenta en Andorra que abrió para cobrar su salario de futbolista en Catar, y lo mantuvo sin declarar mientras era entrenador del Barça.[249]

En otro caso sonado, el Sepblac autorizó en julio de 2014 al Banco de Madrid desbloquear las transferencias de 2.020.308,07 euros procedentes de cuentas en la Banca Privada de Andorra con los que Marta Ferrusola y sus hijos Marta, Pere, Mireia y Oleguer Pujol ingresaron las declaraciones complementarias del IRPF de 2009 a 2013, y así evitaron *in extremis* las sanciones y condenas por los cinco delitos fiscales cometidos, ya que pudieron declarar y pagar justo antes de que el juez de la Audiencia Nacional recibiera los extractos de dichas cuentas opacas.

En marzo de 2015, el Banco de Madrid y la Banca Privada de Andorra fueron intervenidas por las respectivas autoridades monetarias tras la denuncia de blanqueo por parte del Departamento de Delitos Financieros y Control del Tesoro de Estados Unidos.[250]

En junio de 2018, el Tribunal Supremo dicta sentencia en el caso Nóos y describe cómo Diego Torres realizó dos regularizaciones relacionadas con los movimientos de la cuenta andorrana: 147.800 euros correspondientes a la declaración complementaria de IRPF e IVA, que no llegaron a ser abonados, y los ingresos en efectivo en concepto de dietas a raíz de la amnistía fiscal.

Andorra permaneció en la «lista gris» de paraísos fiscales de la UE hasta diciembre de 2018.

Youtubers

Ya hace tiempo se supo que algunos deportistas y artistas nacionales habían establecido su residencia formal en Andorra por su baja o nula tributación. Son bien conocidos los casos de Arantxa y Javier Sánchez Vicario, Montserrat Caballé, Alfredo Kraus, Judit Mascó, Carlos Moyá o Jorge Lorenzo.

A este grupo de pioneros los han seguido otros deportistas, como los más de cincuenta ciclistas de élite[251] de diferentes nacionalidades que viven en Andorra, entre ellos, Luis León

Sánchez, José Joaquín Rojas o Enric Mas, o los motociclistas Maverick Viñales, Alex Rins o Aleix y Pol Espargaró.[252]

Y lo mismo puede decirse de algunos *youtubers*, como Guillermo Díaz, conocido como Willyrex, que en noviembre de 2018 contó que vivía en Andorra, donde «pagaba la mitad», y sugirió que ya acumulaba más de dos millones de euros. En agosto de 2020 se mudó allí la *influencer* del *fitness* Patry Jordán, así como Rubén Doblas, más conocido como El Rubius, que cambió su residencia en enero de 2021.

La decisión de mudarse a Andorra para pagar menos impuestos ha generado malestar en la sociedad, tanto por la escasa conciencia fiscal de quienes deciden tributar en otro país como por el mal ejemplo que dan a sus millones de seguidores, como ocurrió con Marc Márquez en 2014, que tuvo que reconsiderar su marcha por la crítica de los aficionados y decidió finalmente permanecer en España.

En cambio, otros, como Alexelcapo o Ibai Llanos, no solo se han quedado sino que han manifestado reiteradamente su responsabilidad social con el pago de los impuestos.[253]

---

[191] https://www.transparency.org/es/press/2022-corruption-perceptions-indexreveals-scant-progress-against-corruption-as-world-becomes-more-violent.
[192] https://www.gestha.es/archivos/informacion/monograficos/link/link/2020/201401-29_INFORME_LaEconomiaSumergidaPasaFactura.pdf.
[193] https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/2019/61st_Reconvened/5_December/VerFina_IntervencionViceministroReconv61CND_5dic18.pdf. [194] https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_merida_s.pdf. [195] *Informe Mundial sobre las Drogas 2005*, vol. 1, «Análisis». [196] https://www.fatf-gafi.org/en/countries/black-and-grey-lists.html. [197] https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Mer-spain-2014.html. [198] https://www.coe.int/en/web/greco/structure/member-and-observers. [199] https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations. [200] https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-5. [201] https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-1. [202] https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-2.
[203] https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-12135.

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-4192. [204] https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-3. [205] https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4. [206] https://www.sepblac.es/es/. [207] https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2023/Alianzaentre-el-GAFI-e-INTERPOL-para-devolver-miles-de-millones-de-beneficios-ilicitosa-las-economias-legitimas. [208] https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-financial-and-economiccrime-centre-efecc. [209] https://factipanel.org/docpdfs/FACTI_Panel_Report.pdf. [210] *Ibid*. [211] https://www.taxobservatory.eu/publication/global-tax-evasion-report-2024/. [212] https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2023/. [213] https://426027.fs1.hubspotusercontent-na1.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/informe-davos-2023-ley-mas-rico.pdf. [214] https://www.oecd.org/tax/harmful/listofunco-operativetaxhavens.htm. [215] https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-list-of-non-cooperativejurisdictions/. [216] https://www.boe.es/eli/es/o/2023/02/09/hfp115/con. [217] https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Call-for-action-october-2023.html. [218] Metodología: Thomas Tørsløv, Ludvig Wier y Gabriel Zucman, «The missing profits of nations», *Review of Economic Studies*, 2022, p. 8, https://gabriel-zucman.eu/files/TWZ2022Restud.pdf. [219] https://fsi.taxjustice.net/es/. [220] https://cthi.taxjustice.net/en/cthi/cthi-2021-results. [221] https://atlas-offshore-world.org. [222] Jeanne Bomare y Ségal Le Guern-Herry, «Avoiding Transparency through Offshore Real Estate: Evidence from the UK», EEA-ESEM 2023, https://congress-files.s3.amazonaws.com/2023-08/Slides_July_2023_Bomare.pdf. [223] https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/Sede/Tema/Estadisticas/Estadisticas_impuesto/Sociedades/Informepais/Documentacion/NOTACBC2020.pdf. [224] Disposición adicional decimoctava de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, artículo 39.2 de la Ley del IRPF y artículo 134.6 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, en la redacción dada por la Ley 7/2012, de 29 de octubre, para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude. [225] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_2774. [226] https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=498C5C60C17C1E52F8D1FA50999ABD6B?text=&docid=252823&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first [227] Ley 5/2022, de 9 de marzo, por la que se modifican la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, y el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, en relación con las asimetrías híbridas. [228] Algunos de los acuerdos suscritos por Andorra

son el acuerdo de noviembre de 2004 con la UE que obligaba a aplicar en el Principado medidas equivalentes a la Directiva de la UE sobre la fiscalidad de los rendimientos del ahorro, el protocolo de acuerdo de asistencia administrativa en materia tributaria de noviembre de 2013, el acuerdo de febrero de 2016 para el intercambio automático de información de cuentas financieras entre los Estados miembros de la UE y Andorra, el acuerdo de asistencia administrativa mutua en materia tributaria de diciembre de 2016, el acuerdo multilateral para la aplicación de medidas relativas a convenios fiscales para evitar la erosión de la base imponible y la conversión de beneficios de junio de 2017 (en vigor en 2022) o el acuerdo multilateral de intercambio automático de cuentas financiera, MCAA, en septiembre de 2018.

Andorra y Gibraltar también participan en el Foro Global, que es el principal organismo multilateral encargado de garantizar que las 169 jurisdicciones adheridas apliquen eficazmente los intercambios de información previa solicitud y de forma automática mediante un proceso de revisión por pares: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/20/andorra/.

https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/fiji-joins-international-community-s-fight-against-tax-evasion-as-169th-member-of-the-global-forum.htm.

En septiembre de 2017, Gibraltar suscribió el acuerdo multilateral de intercambio automático de cuentas financieras, MCAA, y desde el 10 de noviembre de 2023 está entre los cuarenta y ocho países y territorios que impulsan un novedoso estándar de intercambio de información sobre criptoactivos (CARF), que debe entrar en funcionamiento en 2027: https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/secretary-general-mathias-cormann-welcomes-pledge-by-48-countries-to-implement-global-tax-transparency-standard-for-crypto-assets.htm.

[229] https://www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-exchange-relationships.htm.

[230] «Conveni entre el Govern del Principat d'Andorra i el Govern de la República Francesa per evitar les dobles imposicions i prevenir l'evasió i el frau fiscals en matèria d'impostos sobre la renda», https://www.bopa.ad/bopa/026064/Pagines/lt26064001.aspx.

«Conveni entre el Principat d'Andorra i la República de Portugal per evitar la doble imposició i prevenir l'evasió fiscal en matèria d'impostos sobre la renda», https://www.bopa.ad/bopa/028077/Pagines/CGI20161219_11_49_29.aspx.

«Convenio entre el Reino de España y el Principado de Andorra para evitar la doble imposición en materia de impuestos sobre la

renta y prevenir la evasión fiscal y su Protocolo», hecho *Ad Referéndum* en Andorra la Vella el 8 de enero de 2015, https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-13248.

[231] Tras la salida del Reino Unido de la UE el 31 de enero de 2020 a medianoche (hora central europea), el 1 de febrero de 2020 entró en vigor el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1580206007232&uri=CELEX%3A12019W/TXT%2802%29.

[232] http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2019_COMUNICADOS/20190304_COMU041.aspx.

https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/040220-enlacegibraltar.aspx.

[233] Artículo 2 (1) letra (c) (i), https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-20213947&p=20210313&tn=1#a2.

[234] Estas inmobiliarias están especializadas en ventas de viviendas exclusivas. A noviembre de 2023, ofrecen un buen número de villas con precios que oscilan entre 4 y 15 millones: http://www.ksmarbella.com/.

http://www.sotograndesales.com/sotogrande-sales.aspx?lan=es.

[235] https://www.gibraltar.gov.gi//uploads/Income%20Tax%20Office/docs/FAQs%20%20International%20Tax%20Agreement%20-%20Spain.pdf. [236] https://www.gibraltarship.com/core-services/yachts/registration/ownershipstructures.

[237] «Decret legislatiu del 5-6-2019 de publicació del text refós de la Llei 5/2014 del 24 d'abril, de l'impost sobre la renda de les persones físiques», https://www.bopa.ad/bopa/031055/Pagines/GD20190614_13_51_35.aspx.

«Decret legislatiu del 5-6-2019 de publicació del text refós de la Llei 95/2010, del 29 de desembre, de l'impost sobre societats», https://www.bopa.ad/bopa/031055/Pagines/GD20190617_08_43_02.aspx.

«Decret legislatiu del 5-6-2019 de publicació del text refós de la Llei 11/2012, del 21 de juny, de l'impost general indirecte», https://www.bopa.ad/bopa/031055/Pagines/GD20190614_13_50_37.aspx.

[238] https://issuu.com/gibraltarcc/docs/annual_report_2022_final. [239] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_18_6889. [240] El 28/6/2022, el Gobierno de Gibraltar anunció la imposición de una

nueva tasa de recuperación como consecuencia de la pandemia de COVID de la empresa de 25 libras esterlinas por semana durante dos años a partir del 1/7/2022 y hasta el 30/6/2024, que se cobra por el Registro Mercantil como parte de la declaración anual: https://www.gibraltar.gov.gi/income-tax-office/businesses-and-corporations/corporate. [241] https://www.gibraltar.gov.gi/press-releases/pillar-two-qualified-domestic-minimumtop-up-tax-oecdg20-base-erosion-and-profit-shifting-project-8782023-9486. [242] El 28 de junio de 2022, el ministro principal de Gibraltar, Fabian Picardo, anunció que, en respuesta a los gastos extraordinarios incurridos durante la pandemia, durante dos años todas las tarifas, en todas las bandas, bajo el sistema basado en deducciones y el sistema basado en ingresos brutos aumentarían en dos peniques por libra, es decir, el 2 % adicional en cada una de las bandas, que se incluye en las tarifas señaladas. [243] https://www.gibraltar.gov.gi/income-tax-office/individuals-and-employees/qualifying-individuals. [244] https://www.gibraltar.gov.gi/new/sites/default/files/HMGoG_Documents/FC.9_17.pdf. [245] https://www.gibraltarlaws.gov.gi/legislations/income-tax-act-2010-2627. [246] https://www.fatf-gafi.org/en/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-june-2022.html#Gibraltar.

[247] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32023R0410.

https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2023/2070/oj.

[248] https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-5080. [249] https://elpais.com/pandora-papers/2021-10-03/pep-guardiola-aprovecho-la-amnistia-fiscal-de-mariano-rajoy-para-regularizar-una-cuenta-en-andorra.html. [250] El 10 de marzo de 2015 se anunció por la Financial Crimes Enforcement Network del Departamento del Tesoro de Estados Unidos (FinCEN) su decisión de considerar a Banca Privada d'Andorra (BPA) como institución financiera extranjera sometida a preocupación de primer orden en materia de blanqueo de capitales, decisión que tenía como consecuencia inmediata, entre otras, la imposibilidad para BPA y todas las entidades de su grupo (entre las que estaba incluido Banco de Madrid, propiedad 100 % de BPA) de operar en dólares en Estados Unidos y de mantener activas sus cuentas de corresponsalía con entidades norteamericanas. La decisión de la FinCEN se fundamentaba en informaciones que indicaban que, durante varios años, gestores de alto nivel de BPA habrían facilitado intencionadamente transacciones por cuenta de blanqueadores de dinero relacionados con organizaciones criminales internacionales. Ese mismo día, 10 de marzo, se recibió en el Banco de España el informe del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (Sepblac),

fechado el día 25 de febrero y elaborado a partir de la inspección realizada por el Sepblac en Banco de Madrid en 2014, en el que se incluían presuntos incumplimientos de la normativa española de prevención de blanqueo de capitales atribuibles a Banco de Madrid. [251] https://www.sport.es/bicio/por-que-mas-de-50-ciclistas-profesionales-tambiense-refugian-en-andorra/#:~:text=Andorra%20es%20el%20pa%C3%ADs%20que%20est%C3%A1%20tomando%20el,nueva%20generaci%C3%B3n%20quienes%20hacen%20lo%20propio%20en%20Andorra. [252] https://www.20minutos.es/deportes/noticia/4566133/0/deportistas-espanolesandorra-arantxa-sanchez-vicario-pilotos-motogp/. [253] https://www.elperiodico.com/es/extra/20210119/youtubers-vegetta777-willyrexrubius-ibai-llanos-andorra-11464752.

14

El Código Penal benévolo con el evasor

Que las leyes penales están pensadas para el robagallinas y no para el gran defraudador es algo que cualquier persona habrá oído muchas veces y con lo que una inmensa mayoría seguramente estará de acuerdo. Que ello supone la quiebra del principio de que la Justicia es igual para todos es algo en lo que quizás no pensamos tanto, pero es lo que directamente se deduce de dicha afirmación. Que dicha frase la dijera en público, en el año 2014, el entonces presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial Carlos Lesmes es algo verdaderamente preocupante.[254] Y lo peor es que, a pesar de ese reconocimiento por parte de quien ocupaba en ese momento la cúpula de la Justicia en nuestro país, no podemos decir que la situación haya cambiado mucho una década después.

Lesmes se refería expresamente a la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y apostillaba que «los delitos propios de la corrupción son complejos de investigar» y que la principal carencia es que nuestro sistema procesal «no es adecuado, porque es muy antiguo». Concluía que tal situación supone una gran traba para la lucha contra la corrupción y pedía consenso político para abordar las reformas necesarias, porque «si la justicia no funciona no hay regeneración democrática».

Poco tiempo antes, el magistrado de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, Joaquín Giménez García, ya señalaba que «quien diga que la justicia es igual para todos no sabe de qué está hablando […]. Durante mucho tiempo el sistema penal ha sido una tela de araña en la que los que quedaban atrapados eran moscas, mosquitos… ¿Y el tiburón? El tiburón pasaba tranquilamente».[255]

Es fácil imaginar hoy a ese tiburón como un delincuente «económico» de los que demasiadas veces escapan de la responsabilidad penal en la que hayan podido incurrir, en parte

como consecuencia de esa complejidad para investigar a la que se refería Lesmes, pero también por la regulación contemplada en el Código Penal para los delitos económicos y, especialmente, para los delitos contra la Hacienda pública. E incluso si finalmente son condenados, en muchos casos eluden la entrada en prisión con solo reconocer sus delitos y pagar, previo acuerdo con la Fiscalía y la Abogacía del Estado.

El delito fiscal tras la reforma de 2012

Y es que la regulación del delito fiscal, aun tras la reforma de 2012, que supuestamente venía a agravar la responsabilidad penal de quienes delinquen contra la Hacienda pública, deja mucho que desear en cuanto al efecto de prevenir delitos.

La figura de la «regularización tributaria» como causa que impide la exigencia de responsabilidad penal al defraudador[256] supone que la reparación del daño, que es lo que se produce con la regularización y el pago de la cantidad previamente eludida, juegue aquí, a diferencia de lo que ocurre con otros delitos en los que constituye un atenuante, el papel de una eximente desde el punto de vista práctico.

Pero, además, para el caso de que el defraudador no haya regularizado en los términos que el Código Penal establece[257] —y por tanto llegue a ser investigado (antes imputado)—, se prevé otra «ayuda» que reducirá considerablemente la pena si finalmente es condenado. Si en el plazo de dos meses desde la citación judicial como investigado satisface completamente la deuda tributaria y reconoce los hechos, se le podrá imponer una pena inferior hasta en dos grados a la que le correspondería.[258]

Por último, si no se ha regularizado ni satisfecho la deuda y tampoco se ha reconocido el delito en el plazo de dos meses, todavía le quedará al defraudador la posibilidad de pagar la cantidad adeudada antes de la celebración de la vista oral. Y si así lo hace, se podrá favorecer igualmente de una reducción importante de la pena, al considerarse una atenuante por «reparación del daño».[259]

Esta atenuante es a la que se vienen acogiendo muchos de los personajes «famosos» del mundo del deporte, la música o la empresa que en los últimos años han sido investigados por delitos contra la Hacienda pública, previo acuerdo con la Fiscalía y la Abogacía del Estado —que representa a la AEAT en los procesos por

delito fiscal—, pactando una pena de prisión inferior a dos años que en condiciones normales evita su entrada en prisión.

A todas estas posibilidades que ofrece la normativa a quien pudiera haber defraudado una cantidad superior a los 120.000 euros —que es el umbral para que una actividad defraudatoria sea considerada delito fiscal y no una infracción administrativa— hay que sumarle el hecho de que las multas que finalmente se imponen en vía penal son a veces inferiores a las que la AEAT impondría en el caso de sanciones administrativas por los mismos hechos. Y es que, aunque el Código Penal prevé condenas de multa de hasta seis veces la cantidad defraudada, lo cierto es que en demasiados casos los acuerdos a los que nos hemos referido rebajan las multas considerablemente como consecuencia de la atenuante de reparación del daño.

En cuanto al importe de 120.000 euros establecido para el delito fiscal, dicha cifra contrasta con la de 50.000 euros que se establece de umbral en el delito de fraude a la Seguridad Social y en el de defraudación a los presupuestos generales de la Unión Europea, en el que se incluye, incluso, una pena menor para las superiores a 4.000 euros.

La paradoja Messi

A pesar de establecer un nuevo delito agravado, da la impresión de que la finalidad de la reforma del delito fiscal que se produjo en el año 2012 era más estimular o promover el cumplimiento de las obligaciones fiscales que agravar las consecuencias penales de la defraudación de alto nivel. Y en este sentido, la que hemos denominado paradoja Messi podría ser un exponente de ello.

Tras hacerse pública la sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona en el caso Messi, la pregunta que se formularon periodistas, tertulianos y ciudadanos en general era si el jugador, a la vista de la pena de veintiún meses impuesta, debería entrar en prisión o no. Y ello porque existían varios precedentes cercanos en los que, a pesar de haber recaído condenas no superiores a los dos años y carecer de antecedentes penales, se había decretado el ingreso en prisión.

Sin embargo, pasó inadvertido algo que debería habernos hecho recapacitar sobre la configuración del delito fiscal en nuestro vigente Código Penal, y es el hecho de que la sentencia que condenó al jugador aplicó el supuesto del delito agravado

contemplado en el artículo 305 bis de la norma penal por serle más favorable, a pesar de no estar en vigor en el momento de la comisión de los delitos por los que había sido condenado.

El citado artículo 305 bis, incorporado por la Ley Orgánica 7/2012 con la intención, según se señala en su exposición de motivos, de «crear un tipo agravado que ofrezca respuesta a los fraudes de especial gravedad», en los que la cuantía exceda de seiscientos mil euros, o bien se actúe en el seno de una organización criminal, o se utilicen paraísos fiscales, establece una pena mínima de dos años, frente a la de un año que establece el artículo 305 en el delito fiscal no agravado.

Sin embargo, en la redacción del artículo 305 aplicable con anterioridad a la reforma citada se establecía que, para casos de especial gravedad, la pena mínima a aplicar sería la correspondiente a la mitad superior de la pena base, lo que conllevaba la imposición de al menos dos años y medio de prisión. Por ello, en virtud del principio de aplicación retroactiva de las leyes más favorables, la Audiencia aplicó a Messi el artículo 305 bis, que establece una pena mínima menor, de dos años.

A la vista de la sentencia queda clara la paradoja, que muestra la verdadera cara de la reforma operada en el delito fiscal en el año 2012. Por una parte, se estableció un beneficio adicional, con una reducción de pena considerable para los defraudadores que una vez imputados —ahora, investigados— reconocieran el delito y asumieran el pago de las deudas pendientes en un plazo de dos meses. Por otra, y con la «intención» de aplicar un mayor castigo a los supuestos más graves de defraudación, se creó una nueva figura delictiva que, como hemos visto en el caso Messi, supone en determinados casos un beneficio para el defraudador.

El papel de los asesores en determinados delitos fiscales

También al hilo de una sentencia sobre el caso Messi, pero esta vez la del Tribunal Supremo que ratificó la condena de la Audiencia Provincial de Barcelona al jugador, podemos hablar del papel que a veces juegan los asesores como colaboradores necesarios de los defraudadores en los delitos fiscales, aunque en muchos casos no les sea exigida dicha responsabilidad. Y en este sentido es muy elocuente un párrafo que el Tribunal Supremo incluyó en la referida sentencia, con un tirón de orejas para la Fiscalía y la Agencia

Tributaria, representada por el abogado del Estado, al señalar expresamente que: «Ciertamente resulta difícil de comprender que los asesores a los que se acudió hayan sido excluidos de toda preocupación acusadora por el Ministerio Fiscal y la Abogacía del Estado. Si bien tan insólita actitud de esas acusaciones no puede incrementar el indeseable resultado de añadir a tal eventual impunidad la del defraudador aquí acusado».

La Fiscalía, en el recurso de Messi ante el Supremo, pidió la absolución del jugador por considerar que no existía conocimiento por su parte de la actividad defraudatoria y que por tanto no concurría el dolo necesario. El Tribunal, sin embargo, entendió que el hecho de no tener conocimientos en profundidad de la materia tributaria no puede eximir en ningún caso de responsabilidad penal. Lo contrario habría sentado una doctrina muy peligrosa, desde nuestro punto de vista, ya que habría dejado sin contenido el artículo 305 del Código Penal —que regula el delito fiscal—, puesto que artistas, empresarios, deportistas y, en definitiva, grandes patrimonios de cualquier tipo no tienen por qué tener conocimientos tributarios; de ahí la necesidad de acudir a profesionales para asesorarse.[260]

Según la sentencia, no se puede «equiparar el conocimiento de que un comportamiento es ilícito con el conocimiento de la norma concreta de que deriva esa ilicitud. Y es que una cosa es conocer QUE se infringe el deber tributario y otra saber CÓMO se logra ese objetivo. La ignorancia de este "cómo" es lo que hace que quien pretende aquel objetivo acuda a quien le ilustre sobre el camino a seguir». Lo que explica también que en la propia sentencia se haga el reproche que hemos visto antes a la Fiscalía y a la AEAT por no haber acusado a los asesores, a pesar del papel fundamental que, según deja entrever el Supremo, habrían podido jugar en relación con los delitos fiscales cometidos por Messi.

La conclusión que se podría deducir de todo esto es que puede salir «barato» defraudar a Hacienda en el caso de que haya en juego cifras importantes si finalmente el defraudador es descubierto. Y a este respecto, un dato elocuente, que difícilmente puede explicarse por el hecho de que hayan caído estrepitosamente las actividades defraudatorias —cosa que no parece haber sucedido a la vista de los estudios publicados al respecto y de los reiterados escándalos sacados a la luz por el periodismo de investigación—, es que desde el año 2011 ha ido cayendo el número de denuncias presentadas

por la AEAT por estos delitos: desde las 1.014 de ese año a las 179 del año 2021. Y, sin duda, este desplome se debe, por un lado, a que la AEAT viene primando el número de comprobaciones sobre particulares, autónomos y pequeñas empresas, a los que dedica el 80 % de los efectivos, en lugar de poner la lupa sobre las grandes fortunas y grupos empresariales; y por otro, a las normas internas de la AEAT, las cuales impiden a los técnicos y técnicas de Hacienda terminar sus actuaciones en las investigaciones de los delitos fiscales que descubren, concentrando la conclusión de estos casos en unos pocos jefes de equipo. Y así, Gestha viene reclamando que se permita a las técnicas y técnicos investigar los fraudes más abultados y sofisticados, para los que, por su preparación y experiencia, están sobradamente cualificados. Y ello, para evitar que en la próxima década el 75 % de las actuaciones se sigan centrando en el control del IRPF de particulares y autónomos para descubrirles una deuda media inferior a los mil euros.

El caso Nóos

Con fecha 8 de junio de 2018, el Tribunal Supremo condenó a Iñaki Urdangarín a cinco años y diez meses de prisión por malversación, prevaricación, fraude, dos delitos fiscales y tráfico de influencias en el caso Nóos, confirmando la responsabilidad de Cristina de Borbón como partícipe a título lucrativo en los delitos de malversación de caudales públicos y fraude a la Administración cometidos por su cónyuge.[261]

El denominado caso Nóos fue un proceso plagado de situaciones que, en el mejor de los casos, podríamos calificar de peculiares, no solo por el papel asumido por la Fiscalía en sus ataques al juez instructor del caso, José Castro, como consecuencia de su decisión de imputar a la infanta Cristina por blanqueo de capital y delitos fiscales, sino por el papel que la Agencia Tributaria desempeñó a lo largo del mismo.

Una de las actuaciones más criticadas por distintos sectores, incluidos los jueces decanos de España,[262] fue la publicación, por parte de la Dirección de la Agencia Tributaria, en octubre de 2013, de una instrucción[263] sobre designación de peritos por la que abocaba para sí, a través de su gabinete, el nombramiento de aquellos solicitados por juzgados, tribunales u órganos del Ministerio Fiscal con competencia en todo el territorio nacional (Audiencia Nacional y Tribunal Supremo). Asimismo, la instrucción

instaura la figura de un coordinador en los casos de auxilio judicial, de tal manera que se canalizarán a través de este todas las solicitudes que se reciban del órgano jurisdiccional por las personas nombradas en auxilio judicial y el órgano jurisdiccional y viceversa. De esta forma, cualquier comunicación o solicitud judicial recibida directamente por estos funcionarios se tendrá que trasladar al coordinador, y, de la misma manera, los informes de avance y definitivos se trasladarán al órgano judicial a través del coordinador.

Dicha instrucción, en los términos indicados, conlleva el riesgo de que la persona que ocupa la dirección de la AEAT, designada políticamente, pueda conocer y, en el peor de los casos, controlar información que, en principio, solo pueden conocer los correspondientes jueces y fiscales.

Ya en el marco concreto de las actuaciones en el caso Nóos, la Agencia Tributaria, cumplimentando una petición de información sobre la infanta Cristina, envió un informe al juzgado en el que se le imputaba la venta, entre 2005 y 2006, de 13 propiedades inmobiliarias que le habrían reportado ingresos por 1,43 millones de euros. Información que resultó errónea, debido, según informó el Ministerio de Hacienda, a que «la información recibida en la Agencia Tributaria con origen en Notarios y Registradores, figuraba erróneamente atribuida al DNI "14" sin letra de control. Esto provocó la imputación al único DNI "14" que figuraba en la base de datos».[264] Lo sorprendente de este «error» es que figurara esa información durante años en la base de datos de la AEAT y no hubiera saltado al no coincidir con las declaraciones presentadas por la infanta, con el consiguiente requerimiento, como el que se le hace a cualquier ciudadano. Y esto es lo que hizo pensar que podría haber «agujeros negros» en la Agencia Tributaria, de manera que habría algunos DNI en España que no eran sometidos a control, como así se llegó a plantear en el Congreso de los Diputados por parte de algunos parlamentarios, a los que el entonces ministro Montoro contestó que no había ningún número de identificación fiscal opaco a las inspecciones.

Este «incidente», del cual no se llegaron a dar explicaciones convincentes, conllevó la «dimisión» de la entonces directora general de la AEAT, así como la renovación de su cúpula directiva.

Previamente a la emisión del informe al que nos hemos referido, la directora de la AEAT había negado al juez Castro la asignación de

un funcionario de Vigilancia Aduanera que había solicitado para proseguir las investigaciones sobre las cuentas de la infanta Cristina, con argumentos tan peregrinos como que «dificultaría la necesaria coordinación» y que, a diferencia de los inspectores de Hacienda, a los de Aduanas «no se les exige ni la titulación ni los conocimientos técnicos necesarios para realizar las funciones del concreto auxilio judicial solicitado», lo cual no se ajusta a la realidad, dados los numerosos nombramientos al respecto que recaen en funcionarios que no pertenecen al cuerpo de inspectores de Hacienda y que están plenamente cualificados para desarrollar dichas funciones.

Pero si hubo un incidente que hizo que las actuaciones en el caso Nóos fueran cuestionadas fue el de la contradicción entre la consideración que previamente había hecho la AEAT de unas facturas como falsas —y por tanto no deducibles— y la posterior aceptación de las mismas por parte de los peritos, que distinguieron entre «falsas» y «falseadas», atribuyendo a estas últimas la posibilidad de ser deducibles. Se trataba, según el primer informe, de facturación «cruzada» entre empresas del grupo Nóos. La consecuencia de considerar deducibles dichas facturas en ese momento era que la cuota presuntamente defraudada por la sociedad Aizoon (participada al 50 % por Iñaki Urdangarín y la infanta Cristina) no superaba los 120.000 euros, que es el umbral para la concurrencia de delito fiscal. Esto fue juzgado por muchos medios de comunicación como una maniobra «para salvar a la infanta».[265]

Dicha tesis, por la que las facturas falseadas serían aquellas en las que el servicio o el concepto utilizado no respondería al negocio jurídico subyacente, pero en cambio el importe y el movimiento de fondos financiero existe, va contra el criterio seguido por la Agencia Tributaria, que en todo caso considera ficticias dichas facturas y, por tanto, no deducibles a efectos del impuesto de sociedades.

Todas estas «incidencias» respecto del papel desempeñado por Hacienda en el caso Nóos fueron muy criticadas por Gestha, lo que conllevó que el fiscal del caso, Pedro Horrach, llegara a plantear al juez Castro la «apertura de diligencias previas respecto al responsable de Gestha, Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda, a efectos de determinar las responsabilidades penales y sus autores en relación a la imputación de falsedades en el tratamiento de los datos fiscales de Aizoon S. L. y sus socios».

Dicha petición fue rechazada por el juez Castro en su auto de 7 de

enero de 2014, en el que expresa y señala contundentemente que «si analizáramos bajo el prisma de las recientemente acuñadas garantías para el caso que nos ocupa dicha imputación, arrojaría la conclusión de que se estaría predicando la imputación de persona de la que se silencia nombre y apellidos, literalidad de las expresiones que vertiera y que se reputan injuriosas o calumniosas, así como contexto y lugar en que se pronunciaron, lo que pone de relieve un serio contraste con las garantías que se predican para la citación de doña Cristina Federica de Borbón y Grecia». Rechazo que el juez justificó, entre otros motivos, por el hecho de que «el conocimiento que este instructor tiene sobre las manifestaciones que haya podido hacer al respecto el responsable del Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda solo en una ocasión fue de percepción directa a través de un informativo de una cadena televisiva y le es en este momento imposible recordar a este instructor las exactas expresiones que vertiera pero sin que en aquel entonces tuviera la percepción de que se estuviera cometiendo delito alguno, y en las demás ocasiones el conocimiento ha sido previamente objeto de tratamiento mediático del que no necesariamente se ha de responsabilizar al autor de aquellas».

La actuación de la Fiscalía, que entendimos instada desde la cúpula del Ministerio de Hacienda con la intención de «amedrentar» a quienes veníamos siguiendo con actitud analítica y crítica el papel desempeñado por la Agencia Tributaria en el caso Nóos, no cumplió su objetivo. Continuamos, en el ejercicio de nuestra libertad de expresión, poniendo de manifiesto públicamente nuestras opiniones al respecto.

Por último, en relación con este caso, fue la abogada del Estado que representaba a la AEAT quien, en la vista preliminar del juicio, dijo una frase que levantó una gran polvareda mediática, como no podía ser de otra manera, al afirmar que «la expresión “Hacienda somos todos” debe ser utilizada en el ámbito para el que nació, en el de la publicidad, no en el judicial, porque el Tribunal Supremo así lo establece». Y lo decía para oponerse a que la infanta fuera juzgada, por entender que la acusación popular no estaba legitimada para acusarla, dado que según ella los delitos fiscales tienen un perjudicado directo, que sería la Agencia Tributaria, y ni ella ni la Fiscalía habían presentado acusación alguna, por lo que pedía la aplicación de la doctrina Botín, según la cual no podía admitirse la acusación popular. Esta pretensión no fue admitida por

la Audiencia, al considerar que «el bien jurídico protegido por el tipo previsto en el artículo 305 del Código Penal es de naturaleza supraindividual, colectiva o difusa» y, por tanto, había que rechazar la idea expresada por la abogada del Estado de que la frase «Hacienda somos todos» era solo un eslogan publicitario.

---

[254] «El presidente del Supremo: La Ley está pensada "para el robagallinas" y no para el gran defraudador», Europa Press Nacional, 21 de octubre de 2014, https://www.europapress.es/nacional/noticia-lesmes-dice-ley-procesal-pensada-robagallinas-nogran-defraudador-reclama-reforma-20141021213342.html. [255] Mercedes Gallego, «Quien diga que la justicia es igual para todos es que no sabe de qué habla», *Faro de Vigo*, 20 de mayo de 2013, https://www.farodevigo.es/espana/2013/05/20/diga-justicia-igual-habla-17451980.html. [256] Y eso es así con independencia de la discusión doctrinal sobre su naturaleza jurídica: tanto si es considerada como una excusa absolutoria que elimina dicha responsabilidad una vez producido el delito fiscal, como si se entiende que es un elemento que impide la concurrencia del delito. [257] «Se considerará regularizada la situación tributaria cuando se haya procedido por el obligado tributario al completo reconocimiento y pago de la deuda tributaria, antes de que por la Administración Tributaria se le haya notificado el inicio de actuaciones de comprobación o investigación tendentes a la determinación de las deudas tributarias objeto de la regularización o, en el caso de que tales actuaciones no se hubieran producido, antes de que el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado o el representante procesal de la Administración autonómica, foral o local de que se trate, interponga querella o denuncia contra aquél dirigida, o antes de que el Ministerio Fiscal o el Juez de Instrucción realicen actuaciones que le permitan tener conocimiento formal de la iniciación de diligencias. Asimismo, los efectos de la regularización prevista en el párrafo anterior resultarán aplicables cuando se satisfagan deudas tributarias una vez prescrito el derecho de la Administración a su determinación en vía administrativa. La regularización por el obligado tributario de su situación tributaria impedirá que se le persiga por las posibles irregularidades contables u otras falsedades instrumentales que, exclusivamente en relación a la deuda tributaria objeto de regularización, el mismo pudiera haber cometido con carácter previo a la regularización de su situación tributaria», artículo 305.4 del Código Penal. [258] «Los Jueces y Tribunales podrán imponer al obligado tributario o al autor del delito la pena inferior en uno o dos grados, siempre que, antes de que transcurran dos meses

desde la citación judicial como imputado satisfaga la deuda tributaria y reconozca judicialmente los hechos. Lo anterior será igualmente aplicable respecto de otros partícipes en el delito distintos del obligado tributario o del autor del delito, cuando colaboren activamente para la obtención de pruebas decisivas para la identificación o captura de otros responsables, para el completo esclarecimiento de los hechos delictivos o para la averiguación del patrimonio del obligado tributario o de otros responsables del delito», artículo 305.6 del Código Penal. [259] «Son circunstancias atenuantes: […] 5.ª La de haber procedido el culpable a reparar el daño ocasionado a la víctima, o disminuir sus efectos, en cualquier momento del procedimiento y con anterioridad a la celebración del acto del juicio oral», artículo 21.5 del Código Penal. [260] «El resto del argumento decae si se atiende a la falacia consistente en equiparar el conocimiento de que un comportamiento es ilícito con el conocimiento de la norma concreta de que deriva esa ilicitud. Y es que una cosa es conocer QUE se infringe el deber tributario y otra saber CÓMO se logra ese objetivo. La ignorancia de este "cómo" es lo que hace que quien pretende aquel objetivo acuda a quien le ilustre sobre el camino a seguir», fundamento de Derecho 8.2, segundo párrafo, sentencia del Tribunal Supremo 1885/2017, de 24 de mayo. [261] https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/ElTribunal-Supremo-condena-a-Inaki-Urdangarin-a-5-anos-y-10-meses-de-prision-pormalversacion--prevaricacion--fraude--dos-delitos-fiscales-y-trafico-de-influencias-en-el--caso-Noos-. [262] «Rechazamos de todo punto que la designación última de peritos sea efectuada por parte del Director de la Agencia Tributaria o por cualquier otro cargo público de designación política», punto 2, párrafo 3 de las conclusiones que los jueces decanos de España dirigieron al Consejo General del Poder Judicial, tras la XXIII reunión nacional celebrada en Sevilla del 16 al 18 de diciembre de 2013. [263] Instrucción 2/2013, de 4 de octubre, de la Dirección General de la AEAT, sobre designación de funcionarios como peritos o en otras funciones de auxilio judicial. [264] Comunicado del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de 26 de junio de 2013, https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2013/S.E.%20HACIENDA/26-06-13%20NP%20Ferre%20Investigación%20AEAT.pdf.

[265] https://www.elmundo.es/espana/2013/12/02/529bc6be684341a2578b456e.html.

https://elpais.com/politica/2016/06/07/actualidad/1465289262_476982.html.

https://www.deia.eus/politica/2013/12/02/hacienda-da-buenas-

facturas-falsas-5277106.html.

15

El jefe del Estado y la inviolabilidad fiscal

Habían transcurrido catorce años desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978 cuando Juan Carlos I, que ocupaba la Jefatura del Estado, fue entrevistado por la periodista británica Selina Scott para un documental sobre la vida del monarca que Televisión Española emitió en enero de 1993.[266] En esa entrevista, la periodista le pregunta si paga impuestos como todo el mundo, a lo que él responde entre risas: «¡Y cómo!». Y cuando, a continuación, le preguntó si, como el resto de los españoles, intentaba no pagar impuestos, la respuesta —aunque aparentemente en tono de broma — no pudo ser más reveladora de lo que años después hemos conocido: «No puedo decirlo, pero probablemente…».

Veinte años después de la emisión de ese documental, en marzo de 2013, el periódico *El Mundo* publica una noticia referida al testamento del padre de Juan Carlos I, don Juan de Borbón, bajo el titular «Don Juan dejó una herencia de más de mil millones de pesetas», según la cual tenía 728 millones en tres cuentas suizas, de los que Juan Carlos heredó 375 millones. Dinero que, según informaron fuentes de la Casa Real a tenor de lo publicado en julio de 2013,[267] se gastó en hacer frente a deudas y obligaciones de los condes de Barcelona. Según las mismas fuentes, la cuenta de Juan Carlos I en la Société Générale Alsacienne en la que se ingresó la herencia fue cancelada antes de 1995. Estas explicaciones fueron dadas por el entonces jefe de la Casa del Rey, Rafael Spottorno, tras la investigación supuestamente abierta cuatro meses antes (cuando se publicó la noticia de la herencia). Dada la supuesta inexistencia de papeles que se refirieran a esas cuentas en el Palacio de la Zarzuela, se recurrió a solicitar información a las correspondientes entidades financieras suizas, sin que el Ministerio de Hacienda hubiera podido aportar datos, todo ello según las mismas fuentes. Si bien destacaron, ante los interrogantes planteados sobre el pago del

impuesto de sucesiones, su «convicción» de que los albaceas se ocuparon de liquidarlo, destacando que Hacienda tampoco tenía la posibilidad de explicarlo, al haber transcurrido casi veinte años.

Lo cierto es que, aun resultando difícil de entender que no se conservara la documentación de la herencia en las dependencias reales, para resolver las dudas que se plantearon tras la salida a la luz de la herencia sobre si el entonces rey Juan Carlos I había liquidado o no los correspondientes impuestos, hubiera bastado con acudir a la notaría en la que se tendría que haber realizado la escritura de aceptación de la herencia, donde necesariamente estaría registrada, así como a la comunidad autónoma en la que se debería haber liquidado el impuesto. Todo lo cual parece conducir a la tesis de que no se habría producido dicha liquidación.

A pesar de que Zarzuela aseguró en ese momento que, tras el cierre de la cuenta de Juan Carlos I en la Société Générale Alsacienne, el monarca no había vuelto a tener ninguna cuenta en el extranjero, el tiempo y la propia Fiscalía del Tribunal Supremo pusieron en evidencia tal afirmación. Y del comunicado de la Casa Real, de fecha 15 de marzo de 2020,[268] en el cual se informa de la retirada a Juan Carlos I de la asignación con cargo a los presupuestos de la Casa Real, se puede deducir también lo incierto de la misma.

Dicho comunicado se produce tras casi dos años de informaciones publicadas con respecto al patrimonio no declarado en España de Juan Carlos I en el extranjero, a raíz de la divulgación en prensa, en julio de 2018, de unas grabaciones realizadas en el año 2015 por el comisario José Manuel Villarejo a Corinna zu Sayn-Wittgenstein —quien había sido amante de Juan Carlos I— en las que, conversando con él y con el que había sido presidente de Telefónica, Juan Villalonga, reconoce haber actuado como testaferro del anterior jefe del Estado. Y relata la posesión de terrenos en Marruecos, el cobro de comisiones en relación con las obras para el tren de alta velocidad en Arabia Saudí y la titularidad de cuentas en Suiza a nombre de un familiar, entre otras cuestiones.

La incomparecencia de la Agencia Tributaria

Estas informaciones, que llevaron a la Fiscalía suiza a iniciar, en agosto de 2018, un proceso por blanqueo de capitales por la donación de 65 millones de euros que le hizo Juan Carlos I en 2012 a Corinna Larsen y que podría provenir del cobro de comisiones

ilegales por la adjudicación del AVE a La Meca, no fueron consideradas suficientes por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria para abrir diligencias de inspección. Y ello a pesar de que las revelaciones señalaban también que el entonces jefe del Estado, a través de su abogado en Suiza, Dante Canonica, creaba estructuras opacas, concedía préstamos y ponía propiedades a nombre de Corinna, que luego le reclamaba, y poseía cuentas en bancos suizos a nombre de su primo Álvaro de Orleans y Borbón, residente en el paraíso fiscal de Mónaco.

Todo ello constituía un conjunto de indicios más que suficiente para que la Agencia Tributaria hubiera actuado en ese momento, y no lo hizo. Opinión que también se desprende del escrito dirigido el 7 de septiembre de 2018 por la Fiscalía Anticorrupción al Juzgado Central de Instrucción número 6 de la Audiencia Nacional,[269] en el que expresamente se señala que: «Las potenciales contingencias tributarias que indiciariamente revelan las conversaciones sí es posible que merezcan la atención de las autoridades tributarias y, en su caso, pudieran derivar en el futuro en las correspondientes denuncias por delito fiscal». No obstante, la Fiscalía Anticorrupción ya apunta en dicho escrito la cuestión —que después resultó esencial respecto a algunos hechos que quedaron claros para la Fiscalía del Tribunal Supremo— que impediría exigir responsabilidad a Juan Carlos I por cualquier actuación realizada durante el periodo en el que ocupó la jefatura del Estado: «Los datos —señala la Fiscalía en dicho escrito—, más allá de su posible trascendencia tributaria a la que luego nos referiremos, no son suficientes para iniciar una investigación penal que tendría naturaleza prospectiva y que, en todo caso, remite a fechas en las que el entonces rey Juan Carlos gozaba de la inviolabilidad que para el jefe del Estado reconoce el art. 56.3 de la Constitución».

Pero, al margen de que pueda discutirse la aplicación de la tesis más amplia sobre la inviolabilidad del rey, por la que no puede exigírsele responsabilidad de ningún tipo tanto respecto del ejercicio de sus competencias constitucionales como en su esfera privada, lo cierto es que la Agencia Tributaria podía —y desde nuestro punto de vista debía— haber abierto investigación sobre los hechos con trascendencia tributaria posteriores a la fecha de abdicación de Juan Carlos I, que se podían deducir de las informaciones que a raíz de las declaraciones de Corinna en las grabaciones que salieron a la luz se han ido sucediendo. Hechos

que, si bien ya solo con las acusaciones vertidas en las cintas publicadas tenían la entidad suficiente como para que la AEAT les prestara la máxima atención y las verificara, cobraron aún mayor relevancia indiciaria tras el comunicado de la Casa Real de 15 de marzo de 2020, en el que Felipe VI se desvincula de cualquier activo del que pudiera ser titular Juan Carlos I en el extranjero, manifestando expresamente su renuncia a la herencia que le pudiera corresponder, «así como a cualquier activo, inversión o estructura financiera cuyo origen, características o finalidad puedan no estar en consonancia con la legalidad o con los criterios de rectitud e integridad que rigen su actividad institucional y privada y que deben informar la actividad de la Corona».

No obstante, dicho comunicado y lo que conllevaba de reconocimiento sobre posibles titularidades de activos por parte de Juan Carlos I, la AEAT siguió sin apreciar indicios suficientes para actuar. Y en este sentido, no puede tomarse en consideración, por su inconsistencia, la excusa que algunos portavoces oficiosos de la AEAT, como la Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado, plantearon en su momento justificando la inacción de la Agencia Tributaria en la primacía del orden penal sobre el resto de las jurisdicciones y en el hecho de que la Administración no puede actuar sobre un asunto sobre el que ya están actuando los jueces o fiscales.[270] Tal posicionamiento olvida el hecho de que las investigaciones de la Fiscalía tienen carácter *preprocesal* y no conllevan necesariamente la posterior incoación de un procedimiento penal, por lo que no se puede invocar el principio *non bis in idem* para defender la inacción de la AEAT en este caso. Principio que la doctrina incluye implícitamente en el artículo 25 de la Constitución y en el artículo 31 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, que señala la prevalencia del derecho penal sobre el derecho administrativo sancionador, y que se complementa con el principio de litispendencia penal del artículo 114 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal referido exclusivamente al procedimiento penal.

Prescripción e inviolabilidad

Por otro lado, el hecho de ampararse en la presunción de inocencia que sin duda el rey emérito tenía, y tiene como cualquier ciudadano, no puede hacernos olvidar que cualquier ciudadano, por el contrario, no tiene la impunidad que el concepto amplio de la

inviolabilidad constitucional le otorgaba a quien durante casi cuarenta años fue jefe del Estado y le otorga ahora al actual rey, en tanto no se modifique el artículo 56.3 de nuestra Constitución[271] o, al menos, la interpretación aplicada hasta ahora. Con respecto a esta interpretación amplia —respaldada por la Fiscalía del Tribunal Supremo tras entender que los posibles delitos fiscales cometidos por Juan Carlos I en los ejercicios 2008 a 2011 habrían prescrito, mientras que el correspondiente al año 2012 estaría cubierto por la inviolabilidad—,[272] cabe recordar las palabras del que fuera miembro de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados en la legislatura constituyente, Óscar Alzaga Villaamil, que al tiempo de aprobarse la Constitución, en 1978, escribió: «Es obvio que en una monarquía parlamentaria contemporánea, la hipótesis de que el Rey delinca no debe estar prevista en la Constitución, y de llegarse el caso improbabilísimo de que tal supuesto se hiciera realidad, nos encontraríamos ante el desprestigio y, por ende, ante el ocaso de la Institución monárquica».[273]

Dicha hipótesis de que el rey pudiera haber delinquido es la que se planteó la Fiscalía Anticorrupción en el marco de su investigación sobre un posible delito de corrupción en los negocios respecto de «la adjudicación en octubre de 2011 de las obras de la construcción del AVE a la Meca, en Arabia Saudí, a un consorcio formado por doce empresas españolas y dos saudíes, y su posible relación con el ingreso de 64.884.405 euros ordenado en fecha 8 de agosto de 2008 por el entonces rey de Arabia Saudí, Abdalá bin Abdulaziz, en la cuenta de la Fundación LUCUM de la que S. M. D. Juan Carlos de Borbón sería su verdadero titular, ya que, según la Fiscalía: «La documentación de apertura de la cuenta establece que el beneficiario de la posición de la cuenta ante la entidad financiera será únicamente el entonces rey de España S. M. D. Juan Carlos de Borbón y Borbón, de quien se consignan todos sus datos identificativos». Y es por ello por lo que en junio de 2020 remite sus actuaciones de investigación a la Fiscalía del Tribunal Supremo, al estimar que «se deducían elementos de los que pudieran derivarse implicaciones penalmente relevantes para quien fue jefe del Estado, S. M. D. Juan Carlos de Borbón y Borbón».[274] Y, efectivamente, esta Fiscalía, tras sus diligencias de investigación, concluyó que el rey emérito obtuvo rentas y rendimientos atribuibles a los años 2008 a 2012 que no declaró a la Hacienda española y cuyas cuotas

defraudadas superaban con creces el importe de los 120.000 euros que establece como umbral del delito fiscal el artículo 305 del Código Penal. No obstante, consideraba la Fiscalía que los posibles delitos fiscales cometidos entre los años 2008 y 2011 estarían prescritos por el transcurso de más de cinco años desde sus respectivas fechas de comisión, si bien el relativo a 2012 no lo estaría, dado que le sería de aplicación el tipo agravado del artículo 305 bis, incorporado al Código Penal ese mismo año, por el que se aumentaba la posible pena de prisión hasta los seis años y la prescripción a los diez años, cuando concurrieran determinadas circunstancias. Entre ellas, una que para la Fiscalía no hay duda de que concurría: «Que la utilización de personas físicas o jurídicas o entes sin personalidad jurídica interpuestos, negocios o instrumentos fiduciarios o paraísos fiscales o territorios de nula tributación oculte o dificulte la determinación de la identidad del obligado tributario o del responsable del delito, la determinación de la cuantía defraudada o del patrimonio del obligado tributario o del responsable del delito (apartado c del artículo 305.bis del Código Penal)». En consecuencia, para la Fiscalía, la referida conducta podría llegar a integrar un delito contra la Hacienda pública correspondiente al IRPF del ejercicio 2012, no cubierto por la prescripción. Sin embargo, entiende que la posible autoría por parte de S. M. D. Juan Carlos de Borbón no sería susceptible de reproche penal, toda vez que en aquella fecha y hasta junio de 2014 estaba protegido por la inviolabilidad que el artículo 56.3 CE reconoce al jefe del Estado.

No obstante, al parecer, la Agencia Tributaria seguía sin ver que los indicios fueran suficientes como para abrir una inspección, a pesar de que a dicha cuestión se unían las noticias que se venían publicando por distintos medios de comunicación respecto de las transferencias efectuadas por el empresario mexicano Allen Sanginés-Krause a favor de una cuenta de titularidad de un coronel del Ejército del Aire, ayudante en su día de Juan Carlos I, desde la que se hicieron transferencias a cuentas de familiares y personas a él vinculadas, respecto de las cuales la Fiscalía investigaba la participación del rey emérito. Informaciones a las que se unieron otras relacionadas con la Fundación Zagatka, creada en Liechtenstein y que tenía como tercer beneficiario a Juan Carlos I, a quien había sufragado gastos por valor de varios millones de euros correspondientes a vuelos en aviones privados durante once años.

Y llegó la regularización

Todas estas informaciones, que no llevaron a la Agencia Tributaria a abrir actuaciones de comprobación, llevaron a los asesores de Juan Carlos I a plantearse una regularización fiscal voluntaria para evitar la apertura de un procedimiento penal por delito fiscal. Y así se publicó en prensa en julio del año 2020,[275] meses antes de que se llegara a presentar efectivamente, y sin que ello llevara a las autoridades tributarias a actuar para evitar la presentación de declaraciones extemporáneas por parte del emérito.

Así, el 9 de diciembre de 2020 y los días 2, 3 y 18 de febrero de 2021, el abogado de Juan Carlos I presentó, como su representante, declaraciones tributarias «sin requerimiento previo», según señaló expresamente en sendas notas que hizo públicas tras las regularizaciones efectuadas. La primera, por importe de 678.393 euros, en relación con el impuesto de donaciones respecto de las cantidades transferidas por el empresario mexicano Sanginés-Krause, y las de febrero, por importe de 4.395.901,96 euros, correspondientes al impuesto de la renta por «las rentas derivadas de la asunción, por la Fundación Zagatka, de determinados gastos de viaje y servicios».

Dichas declaraciones tributarias pudieron realizarse por la inacción de la Agencia Tributaria, a la que se refiere el abogado de Juan Carlos I al señalar que fueron sin requerimiento previo, lo que conlleva, según el artículo 27.2 de la Ley General Tributaria, que no hubo ninguna «actuación administrativa realizada con conocimiento formal del obligado tributario conducente al reconocimiento, regularización, comprobación, inspección, aseguramiento o liquidación de la deuda tributaria». Y así, mediante la presentación de dichas regularizaciones, se evitaba tanto cualquier sanción tributaria como la posibilidad de que pudieran exigirse responsabilidades penales por los posibles delitos fiscales, tal y como establece el artículo 305 del Código Penal. Este precepto castiga con pena de prisión a quien comete un delito fiscal, «salvo que hubiera regularizado su situación tributaria en los términos del apartado 4 del presente artículo».[276]

Finalmente, la Fiscalía del Tribunal Supremo, no obstante entender que existían indicios incriminatorios en relación con algunas de las cuestiones investigadas, acordó en marzo de 2022 el archivo de sus diligencias basándose en la prescripción del delito en los casos en que el tiempo transcurrido lo permitía, y en la

inviolabilidad del jefe del Estado (en relación con las conductas realizadas antes del 19 de junio de 2014, fecha de su abdicación); y la regularización fiscal (respecto de las conductas posteriores a tal fecha) en los casos en que no cabía aplicar la prescripción. Todo ello, señalando la propia Fiscalía en su decreto de archivo (de forma sorprendente e inusual, en nuestra opinión) que su actuación había permitido recuperar para las arcas públicas 5.095.148 euros correspondientes a las cuotas tributarias adeudadas por S. M. D. Juan Carlos de Borbón a la Hacienda pública, incluyendo los oportunos recargos e intereses de demora.

¿Regularización espontánea?

Este reconocimiento de la Fiscalía de que sus actuaciones fueron las que llevaron a Juan Carlos I a presentar sus declaraciones tributarias para regularizar su situación fiscal ponen de alguna manera en duda la «espontaneidad» de las mismas, como requisito que debe concurrir, junto a la «veracidad» y el hecho de que sea «completa», para que sean válidas. Requisitos que la propia Fiscalía reconoció necesario investigar en un comunicado de prensa de fecha 11 de diciembre de 2020.[277]

Y es precisamente el requisito de la espontaneidad el que, a la vista de las actuaciones de la Fiscalía, suscita mayores dudas respecto de su concurrencia. Por un lado, es evidente que las noticias que se venían publicando en distintos medios de comunicación respecto de los hechos investigados por la Fiscalía que podían ser constitutivos de delito y de los que no se podía predicar la inviolabilidad de Juan Carlos I, por ser posteriores a la fecha de su abdicación, le alertaron. Pero es que, además, la ley prevé que, para que la regularización despliegue sus efectos liberatorios de sanciones tributarias y penales, debe haberse procedido al completo reconocimiento y pago de la deuda tributaria antes de que el Ministerio Fiscal o el juez de instrucción realicen actuaciones que permitan tener conocimiento formal de la iniciación de diligencias (dado que la Administración Tributaria, como venimos destacando, no lo hizo), por lo que cabe dudar también que dichas actuaciones no se hubieran producido, a tenor de lo expuesto en el decreto de archivo. La Fiscalía señala expresamente en el inicio de su decreto de archivo de las investigaciones que «en escrupuloso respeto al irrenunciable cuadro de garantías que asiste a cualquier persona que pudiera llegar a

responder de algún hecho con significación penal y que le fuera indiciariamente atribuido, S. M. D. Juan Carlos de Borbón y Borbón ha tenido puntual conocimiento de la incoación de las presentes Diligencias de Investigación en las que ha podido personarse, tomar pleno conocimiento de su desarrollo e, incluso, intervenir en su tramitación solicitando las oportunas diligencias, sin perjuicio, claro está, de que tales derechos los haya ejercido en la forma que ha estimado conveniente, de acuerdo con su dirección letrada». No obstante, al analizar la validez o no de las regularizaciones presentadas por Juan Carlos I, acaba dando por sentado que «ni en los decretos de incoación de ambas diligencias de investigación ni en las respectivas notificaciones se hacía referencia a los hechos a los que se contraen las declaraciones tributarias efectuadas los días 2 y 3 de febrero de 2021 por S. M. D. Juan Carlos de Borbón, por la sencilla razón de que en aquellos momentos se desconocían las circunstancias a las que las mismas se refieren».

En relación con esta cuestión, el artículo 305.4 del Código Penal establece expresamente como presupuesto inhabilitante de la regularización tributaria la actuación de la Fiscalía que permita tener conocimiento formal de la iniciación de diligencias. Y entendemos que la posibilidad ofrecida y no aceptada de personarse colma con creces dicha exigencia.

En definitiva, si en septiembre de 2018 la Fiscalía Anticorrupción, como hemos visto, se planteaba la posibilidad de que Juan Carlos I pudiera haber cometido delitos fiscales, cabe preguntarse por qué pasados más de dos años el rey emérito pudo presentar sus declaraciones tributarias «espontáneas» sin que la Agencia Tributaria hubiera iniciado actuaciones de investigación ni la Fiscalía del Tribunal Supremo le hubiera notificado expresa y formalmente el que se estuvieran investigando esos posibles incumplimientos de las obligaciones tributarias.

---

[266] *A Year in Spain*, ITV, Reino Unido, 1993. [267] «La Casa Real dice que la herencia suiza del rey se gastó en deudas de los condes de Barcelona», RTVE.es/Agencias, 4 de julio de 2013. [268] «Comunicado sobre las informaciones referidas a S. M. el Rey D. Juan Carlos aparecidas en distintos medios de comunicación», Palacio de la Zarzuela, 15 de marzo de 2020. [269] Diligencias Previas n.º 96/2017, Juzgado Central de Instrucción n.º 6 de la Audiencia Nacional, pieza separada secreta n.º 5

(pieza de investigación Carol). [270] Comunicado de Inspectores de Hacienda sobre las regularizaciones fiscales del Rey emérito, 2 de marzo de 2021. [271] «La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2». [272] «Aunque para algunos autores la inviolabilidad e irresponsabilidad se refieren solo a los actos ejecutados en el ejercicio de las funciones regias conferidas al jefe del Estado por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, actos sometidos a refrendo de los que, en su caso, debe responder el sujeto refrendante, lo cierto es que el sector doctrinal mayoritario postula que la inviolabilidad y la irresponsabilidad, proclamadas por el art. 56.3 CE, se extienden a todo tipo de actos del Rey, incluidos los de naturaleza estrictamente privados, es decir, aquellos que no guardan relación con la misión constitucional del jefe del Estado. Se trataría de una causa personal de exclusión de la punibilidad, que lleva aparejada la imposibilidad legal de que se inicie un procedimiento que pretenda exigir al jefe del Estado cualquier tipo de responsabilidad penal». Decreto de archivo de las diligencias de investigación 40/2020, 2 de marzo de 2022, de la Fiscalía del Tribunal Supremo, p. 35. [273] *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid: Ed. del Foro, 1978. [274] Decreto de 2 de marzo de 2022 de la Fiscalía del Tribunal Supremo por el que se archivan las Diligencias de investigación 40/2020. [275] «Los asesores de Juan Carlos I han encontrado una posibilidad, hasta ahora inexplorada, para que el Rey emérito eluda la eventual acusación de la Fiscalía del Tribunal Supremo por la comisión de un presunto delito fiscal. Las decisiones inequívocas adoptadas por Felipe VI (suspensión de la asignación presupuestaria a su padre y renuncia de la herencia que le podría ser diferida de fondos ilegales depositados en el extranjero) apuntan a que el Rey emérito ocultó a la Hacienda española grandes cantidades de dinero e, incluso, bienes inmuebles. Pero sus asesores estudian el alcance del artículo 305 del Código Penal, que contempla la regularización voluntaria para evitar la apertura de un procedimiento penal antes de que le sea notificada ninguna investigación», del artículo titulado «Juan Carlos I planea regularizar ya su cuenta con Hacienda y evitar una acusación del fiscal», José Antonio Zarzalejos, *El Confidencial*, 30 de julio de 2020. [276] «Se considerará regularizada la situación tributaria cuando se haya procedido por el obligado tributario al completo reconocimiento y pago de la deuda tributaria, antes de que por la Administración Tributaria se le haya notificado el inicio de actuaciones de comprobación o investigación tendentes a la determinación de las deudas tributarias objeto de la regularización o, en el caso de que tales actuaciones no se hubieran

producido, antes de que el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado o el representante procesal de la Administración autonómica, foral o local de que se trate, interponga querella o denuncia contra aquél dirigida, o antes de que el Ministerio Fiscal o el Juez de Instrucción realicen actuaciones que le permitan tener conocimiento formal de la iniciación de diligencias», artículo 305.4 del Código Penal. [277] «Tras la reunión mantenida por los fiscales responsables de la investigación, la Fiscalía valorará el alcance de la declaración tributaria presentada por D. Juan Carlos de Borbón y Borbón el pasado día 9 de diciembre, su espontaneidad, veracidad y completitud, en el marco de una investigación más amplia que se continuará llevando a cabo por la Fiscalía del Tribunal Supremo». Nota de prensa de la Fiscalía del Tribunal Supremo, 11 de diciembre de 2020.

16

La estructura en el Ministerio de Hacienda y su inmovilismo

En la web del Ministerio de Hacienda se puede acceder a una extensa narración de su historia, desde sus orígenes hasta el día de hoy, que cuenta con los siguientes hitos…

La Real Hacienda contaba con la Contaduría Mayor de Cuentas, creada en 1476 en la Corona de Castilla, o el Baile General, creado en 1300 en la Corona de Aragón, entre otros organismos coetáneos de ambos reinos.

El antecedente del Ministerio de Hacienda fue la Secretaría de Estado y del Despacho Universal, creada mediante un Decreto de 1754 durante el reinado de Fernando VI para administrar y controlar las rentas de la Corona en la península, mientras que la Hacienda de las posesiones de ultramar se encomendaba a la Secretaría de Estado y del Despacho de Indias. Para las rentas en la península pervivieron organismos anteriores, como la Dirección de Rentas Generales, que controlaba las rentas más productivas (los derechos de aduanas y de los Reales Estancos del Tabaco, de la Sal y del Plomo) como demuestra la construcción de las Aduanas de Valencia (sede del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana), Barcelona, Málaga y Madrid (sede del Ministerio de Hacienda).

Como curiosidad histórica, entre 1808 y 1814 coexistieron dos Ministerios de Hacienda, uno al servicio de José Bonaparte y otro al de Fernando VII. Con el retorno de Fernando VII se crea en 1824 la Dirección General del Tesoro, y en 1836, la Dirección General de Amortización —precedente de la Dirección General del Patrimonio del Estado—, para administrar el patrimonio adquirido por el Estado tras la desamortización eclesiástica.

El absolutismo de los Borbones finaliza tras la victoria del pueblo en la guerra de Independencia, acabando con las múltiples

prerrogativas del rey, entre ellas, nombrar y separar libremente al personal encargado de las tareas de gobierno y administración de la nación. Entre los profundos cambios políticos y administrativos de la Constitución de Cádiz de 1812, los secretarios de Estado y del Despacho se convirtieron en los jefes de la Administración Central del Estado, y, en un resultado perverso, los puestos de la Administración se convirtieron en patrimonio político de los distintos Gobiernos, que premiaban la fidelidad de sus afines dándoles empleos hasta la siguiente cesantía. Para corregir esta apropiación, el Estatuto de López Ballesteros contiene varias normas aprobadas entre 1825 y 1827 sobre el ingreso y ascenso de los funcionarios de la Secretaría de Estado y del Despacho.[278]

Durante el reinado de Isabel II, el partido moderado aprobó la reforma tributaria de 1845, dando preeminencia por primera vez a los impuestos directos y derogando el sistema tributario del Antiguo Régimen basado en impuestos indirectos y rentas. En 1850, Juan Bravo Murillo, primer ministro de Hacienda tras el cambio de nombre de la Secretaría de Estado y del Despacho en 1849, organizó las direcciones generales y aprobó la Ley de Contabilidad. En 1852 se crean los cuerpos de funcionarios y se establecen criterios comunes para todos los empleados públicos, conocido como el Estatuto de Bravo Murillo.

Entre 1873 y 1881 se crea la Intervención General del Estado, el Cuerpo de Abogados del Estado, la Inspección General de la Hacienda Pública y las Delegaciones de Hacienda.

Tras las crisis financieras que se sucedieron durante el siglo XIX, se realizaron nuevas reformas económicas y tributarias, como la de Raimundo Fernández Villaverde (1902-1903), y se estableció una nueva estructura burocrática de la Hacienda pública, que se mantuvo prácticamente vigente hasta 1957.

En 1904, la ley sancionada por S. M. relativa a la responsabilidad de los funcionarios públicos estableció la obligación de resarcir al reclamante agraviado de los daños y perjuicios causados por el incumplimiento de un precepto u orden escrita (artículo 1).[279]

En 1911 se aprobó la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda, base del sistema de control presupuestario y del gasto público. En 1918, el Estatuto de Maura, en respuesta a la huelga general de 1917, generaliza la oposición como forma de ingreso, establece nuevas reglas de ascenso y una clasificación del personal en un cuerpo, dos escalas y varias categorías, y fija la edad de la

jubilación forzosa a los sesenta y siete años y la de la voluntaria a los sesenta y cinco.[280]

La dictadura de Primo de Rivera suprimió el Ministerio de Hacienda por el Directorio Militar desde 1923, hasta su sustitución por el Directorio Civil en 1925.

En la Segunda República se crea el Tribunal Económico-Administrativo Central. Iniciada la guerra civil, el Gobierno republicano crea el Ministerio de Hacienda y Economía en 1937, mientras que los servicios nacionales y las juntas del bando sublevado se reagrupan en 1936 en la Comisión de Hacienda y se convierte en 1938 en el Ministerio de Hacienda.

Terminada la guerra, la administración franquista reajusta los servicios de los dos ministerios en direcciones generales y restablece la estructura orgánica de 1902-1903.

Con la apertura al exterior en 1957 se realizan cambios importantes, con una reforma de la administración y una nueva reforma tributaria para tratar de acompañar el aumento de la renta nacional. Con el ministro Mariano Navarro Rubio se aprueban las leyes de reforma del sistema tributario de 1963, con nuevos impuestos sobre la renta y sobre el tráfico de empresas (IGTE), y la Ley General Tributaria de 1964, que conllevó una reforma de los cuerpos técnicos de Hacienda para especializarlos en el nuevo sistema impositivo con la aprobación de la Ley Articulada de la Función Pública.[281]

En 1977 se aprueban la Ley General Presupuestaria y la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, y la Constitución de 1978 crea un nuevo modelo territorial de Estado. En 1984, se aprueba la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública[282] y se crea la Secretaría de Estado para la Función Pública con el fin de mejorar la carrera profesional, la formación continua y la creciente gestión administrativa.

En 1992 nace la Agencia Estatal de Administración Tributaria, heredando la estructura y el estilo de dirección acusadamente autocrático, girando alrededor de la figura del jefe y sin cambios con respecto a cuando estaba incardinada en el Ministerio de Hacienda.

Desde el inicio, la AEAT ha tenido luces y sombras; entre los logros más destacados está la mejora de la asistencia al contribuyente, la inversión en últimas tecnologías que ha permitido prestar servicios *online*, y el aumento de la recaudación derivada de

las actuaciones de control, hasta que el modelo ha empezado a mostrar síntomas de agotamiento.

Pero las sombras han acompañado a la AEAT desde el inicio, con numerosos casos de corrupción de sus directivos, jefes e inspectores, investigados en diferentes tramas que pasamos a resumir a continuación…

La trama de facturas falsas de Málaga. En 1995, se descubrió en Málaga una trama de facturas falsas que arrancaba en el año 1987 y estaba relacionada con las tramas de Madrid y Burgos, en la que estaban implicados dos inspectores jefes regionales, aunque solo se mantuvo la acusación sobre uno de ellos, Juan García Ruiz, al haber fallecido el otro acusado (hermano del anterior) durante el procedimiento judicial. Para la fiscal del caso, estas empresas emisoras de facturas recibían el visto bueno del inspector en las comprobaciones que hacían a los implicados, y calculaba en más de 5.000 millones de pesetas el importe de las facturas falsas.[283] Como anécdota, cabe señalar que Juan García Ruiz fue profesor en un curso de la Escuela de Hacienda Pública de Sevilla titulado «La emisión de facturas falsas, una nueva fuente de fraude».

En 1996, el Gobierno del Partido Popular acusó sin pruebas a sus predecesores en la dirección de la AEAT de condonar deudas por 1.200 millones de euros (entonces, 200.000 millones de pesetas) de 600 expedientes del entorno socialista. Esta acusación sin pruebas le costó el puesto en julio de 1997 al director general de la AEAT, Jesús Bermejo, y a la directora de Inspección Pilar Valiente, encargada de investigar la supuesta prescripción de 600 expedientes.[284]

La trama valenciana. En la cúspide de esta trama se situó en 1997 a Alfredo Pérez Lodares, relacionado con la trama de Madrid a través de Mariano Navarro Rubio. La AEAT, después de que un informe del Servicio de Auditoría Interna (SAI) detectara la baja anormal de varios expedientes en curso y la interrupción de actuaciones inspectoras, abrió una investigación a Pérez Lodares, jefe regional de la Inspección, José Manuel O. L., Juan Carlos C. G. y Joaquín C.[285] En febrero de 2003, la Audiencia Nacional dictó una sentencia favorable a los cuatro inspectores, que recurrieron las sanciones por infracciones muy graves impuestas en 1999, dos años después de la apertura de los expedientes, con lo que habrían prescrito las sanciones.

La trama de Madrid. En 1999, un grupo de inspectores destinados

en la Unidad de Estudios Económicos y Sectoriales de la AEAT en Madrid, entre los que se encontraban Mariano Navarro Rubio Serres, José María Sánchez Cortés, Manuel Fernández Vallejos, Juan José Sánchez Diezma, Francisco Villar y Alfredo Pérez Lodares, fueron acusados por la Fiscalía Anticorrupción de extorsionar a «grandes» contribuyentes con el uso indebido de información fiscal. Entre los presuntos extorsionados figuraban el magnate Juan Abelló, del que se filtró un informe sobre su situación fiscal; Emilio Ybarra; el Grupo PRISA y su presidente, Jesús de Polanco; el grupo familiar Serratosa, y Arturo Baldasano.[286]

La trama de Barcelona. Esta trama estalló en 1999, cuando el exabogado del Grupo Torras y de Javier de la Rosa, Juan José Folchi, declaró en la Corte de Londres y en la Audiencia Nacional que el exdelegado de la Agencia Tributaria de Cataluña Ernesto Aguiar y el exjefe regional de Inspección José María Huguet recibían cantidades millonarias en Suiza por realizar trabajos para De la Rosa. La investigación se extendió a José Lucas Carrasco, inspector jefe de unidad; Roger Bergua Canelles, inspector regional adjunto de Cataluña; Manuel Abella Zarraluqui, inspector jefe de unidad; Álvaro Pernas, jefe de la Inspección de Hacienda para el sector inmobiliario; José Ramón Morató, jefe de la Oficina Nacional de Inspección, y Miguel García Hoffman, delegado de Barcelona, supuestamente por exigir dinero a empresas a cambio de no ser inspeccionadas.[287]

El Juzgado de Instrucción 33 de Barcelona admitió a trámite una querella presentada por la Fiscalía Anticorrupción contra siete inspectores de Hacienda en Cataluña y otras doce personas por once delitos diferentes, entre los que se encontraban los delitos contra la Hacienda pública. En noviembre de 2004, la Fiscalía solicitó el sobreseimiento provisional de las diligencias contra Ernesto Aguiar por considerar que habían prescrito los supuestos delitos fiscales que presuntamente cometió al recibir 235 millones de pesetas (1,41 millones de euros) en una cuenta suiza entre 1990 y 1991.[288]

Se dio la circunstancia de que José María Huguet Torremadé y Magdalena Álvarez Arza compartieron más de dieciséis meses de formación en la Escuela de Inspección Financiera tras aprobar la oposición en 1978 con Alfredo Pérez Lodares, relacionado con las tramas de Madrid y Valencia.[289] Varios medios informaron que la directora de Inspección, Magdalena Álvarez, pretendió lavar los trapos sucios en casa, pidiéndole a Huguet, jefe de la Inspección de

Hacienda en Cataluña entre 1985 y finales de 1994, que dimitiera para no airear el escándalo, algo que ella negó posteriormente.[290]

Sí pudo tener relevancia en la instrucción que la Delegación de Hacienda de Barcelona fuera asaltada en mayo de 1999, en pleno escándalo mediático. Según la policía, los asaltantes conocían perfectamente la ubicación de los archivos expoliados, aunque nunca se supo qué se llevaron los «ladrones».[291]

Finalmente, el Tribunal Supremo condenó a varios de los implicados, aunque rebajando las penas a los principales por las dilaciones incurridas en una década.[292]

Este escándalo le costó la Secretaría General socialista a Josep Borrell, quien había ganado las primarias de 1998 disputadas a Joaquín Almunia, al conocerse su relación y algunas inversiones con los implicados de la trama. La Secretaría la cedió a Almunia.[293]

El caso Vigo. El inspector jefe de Vigo, José Antonio Gil del Campo, incumplía la ley de incompatibilidades por haber cobrado 32,7 millones de pesetas por clases y conferencias en la Escuela de Negocios de la Caja de Ahorros de Vigo y por cursos en la Universidad de Vigo entre 1993 y 1998, y una cantidad no desvelada por su participación en seminarios del Instituto de Estudios Fiscales. Una vez sometido a investigación judicial sobre el patrimonio, fue destituido el 12 de febrero de 1999.[294]

El caso de Burgos. En octubre de 1999, una denuncia del asesor fiscal Carlos Gordejuela, condenado por delito contra la Hacienda pública, acusaba a los inspectores Francisco Javier Cobo Valeri, inspector jefe de Burgos, y a Javier Padilla, inspector de una unidad regional de inspección, de haber inducido y posibilitado el traslado ficticio de los domicilios fiscales de empresas de Marbella a la Delegación de Burgos, para allí recibir trato de favor en las comprobaciones que se hiciera de las mismas.[295] Algunos letrados de la defensa alegaron que la AEAT tenía conocimiento de dichas irregularidades con bastantes años de antelación al estallido del escándalo, y los medios de comunicación acusaron a la AEAT de intentar tapar el asunto, de tal modo que las actuaciones del servicio de auditoría interna parecían impulsadas por las informaciones que se iban publicando.

La trama previa a la trama marbellí. A finales de noviembre de 2003, saltó la noticia de que dos inspectores de Hacienda, en excedencia desde septiembre de ese año para dedicarse a la asesoría fiscal, habían sido detenidos y se les imputaba un delito de intento

de soborno a otro inspector de Hacienda con ocasión de una inspección a una empresa marbellí, por el que fueron condenados por intento de cohecho. Uno de los detenidos, Carlos C. B., había ocupado el cargo de delegado adjunto de la AEAT en Málaga desde finales de 1998, tras cesar como administrador de la AEAT de Marbella, y el otro, Manuel J. M., había ocupado el cargo de inspector jefe adjunto.[296]

El caso de Baleares. En 2001, la AEAT sancionó con suspensión de empleo y sueldo a los inspectores Sebastián Cañellas, por incompatibilidades, y a Javier Salvador Milla, por forzar contratos de empresas a favor de la firma de seguridad de su esposa. Se da la circunstancia de que Milla compartió el bachillerato con José María Aznar. No obstante, la Audiencia confirmó la anulación de las sanciones disciplinarias.[297]

En julio de 2001, el caso de la gestora de inversión Gescartera, intervenida por la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), le costó la dimisión al secretario de Estado de Hacienda, Enrique Giménez-Reyna, después de que su hermana Pilar, presidenta de Gescartera, declarara como imputada ante la magistrada Teresa Palacios. Además, trascendió que el secretario de Estado fue consejero de la agencia de valores Sefisur, que la CNMV sancionó en 1995 con cuatro millones de pesetas por una infracción muy grave.[298]

A Giménez-Reyna le sucedió en la Secretaría de Estado de Hacienda Estanislao Rodríguez-Ponga, que apenas un año después, en abril de 2002, fue relacionado con el «Manual de productos fiduciarios» del BBV en Puerto Rico y el fiscal anticorrupción pidió su imputación en el caso de las cuentas secretas del BBV, por el que se negó a dimitir hasta que, con el cambio político, fue cesado en abril de 2004.[299] Este caso fue sobreseído, al igual que el caso Bankia, por el que también fue imputado. Sin embargo, Rodríguez-Ponga fue procesado y condenado a tres años y dos meses por gastar más de 255.000 euros con la «tarjeta *black*» de Caja Madrid, ingresando en prisión en octubre de 2018, tras confirmar el Tribunal Supremo la sentencia de la Audiencia Nacional.[300]

Con ocasión de una jornada organizada por la Asociación Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (APIFE), el periódico económico *Cinco Días* publicaba el 19 de junio de 2003: «Unos 60 inspectores han sido acusados hace poco de prevaricación». Ignacio Ciutat, inspector de la Oficina Nacional de

Inspección, respondió: «La cifra es aproximada y no relevante, pero sirve para ejemplificar la presión bajo la que están los inspectores cuando discuten con los contribuyentes y que podría aumentar con la vinculación que tendrán a todas las consultas de Tributos» (sic).[301]

Vínculos con la trama marbellí. En abril de 2006, otro exinspector fiscal, Severino Martínez Izquierdo, actuó como abogado de la esposa y los hijos de Pedro Román, ex número dos de Jesús Gil. Martínez Izquierdo había trabajado en la inspección fiscal a finales de los ochenta, y fue autor de varios libros sobre el delito contra la Hacienda pública.[302]

Martínez Izquierdo, tiroteado en Madrid el 19 de enero de 2005, y Montserrat Corulla, presunta testaferro del exasesor de Urbanismo del Ayuntamiento de Marbella, Juan Antonio Roca, eran dos de los tres consejeros delegados de la inmobiliaria El Ángel de Tepa, cuyos accionistas eran los familiares del ex primer teniente de alcalde de Marbella y Juan Antonio Roca a través de una testaferro. Esta inmobiliaria era la propietaria de un edificio histórico cerca de la plaza de Santa Ana de Madrid que con el tiempo acabaría convirtiéndose en un hotel.[303]

En años posteriores se han sucedido otros casos de corrupción, si bien no han tenido la dimensión de los anteriores. Uno de los más recientes, con apariencia de trama, se dio en Málaga, donde en junio de 2022 treinta y una personas, entre ellas ocho empleados de la AEAT, fueron detenidas por, supuestamente, emitir certificados falsos.[304]

En las últimas legislaturas también han saltado a la luz una serie de casos que, si bien no se han judicializado, evidencian decisiones anómalas en las que los criterios técnicos no fueron respetados por la dirección de la AEAT. Algunos de ellos han sido analizados en anteriores capítulos, como el tratamiento que la AEAT le dio en 2010 a los titulares de cuentas del HSBC en Suiza, avisándoles para que pudieran presentar declaraciones complementarias y evitar así ser condenados por delitos fiscales, o la injerencia política en diciembre de 2012 para anular la sanción de cuatrocientos millones propuesta en el caso CEMEX y los ceses posteriores de dos funcionarias de la Oficina Técnica y del jefe de Inspección de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes, así como la «dimisión» del director general de Inspección por «injerencias en el ámbito de decisiones propias del Departamento» y las dimisiones el

9 de enero de 2015 del nuevo jefe de la Oficina Técnica, una de sus jefas adjuntas y el jefe de selección.

Como se ha comentado en el capítulo 14, fue inconcebible que los peritos que nombró la AEAT en el caso Nóos admitieran la deducibilidad de tres facturas falsas (como las calificó el fiscal) con las que la sociedad participada al 50 % por Urdangarín y la infanta Cristina evitaba incurrir en delito fiscal, desvelándose además un error en las bases de datos tributarias que asignó la propiedad de una decena de inmuebles a la infanta Cristina, a día de hoy aún no explicado.

Más repercusión tuvieron las excusas o negativas iniciales de la jefa de la Oficina Nacional de Investigación del Fraude a realizar el informe que solicitó el juez de la Audiencia Nacional, Pablo Ruz, en el caso Bárcenas sobre la tributación en el impuesto de sociedades de donaciones ilegales presuntamente recibidas por el PP. Así como la filtración posterior del informe —antes de remitirlo al juez— a Rogelio Menéndez, asesor del gabinete de Montoro y hermano del director de la AEAT, quien «reinterpretó» el informe y lo filtró a *La Razón* y *La Vanguardia*, comparando la donación ilegal del PP con la donación que podría recibir Cáritas para sus comedores sociales (confundiendo deliberadamente la ley de fundaciones, que no establece límites ni requisitos a las donaciones a las ONG, con la ley de financiación de partidos políticos, que impone requisitos de transparencia, limita importes y prohíbe determinados donantes). [305]

Para tranquilizar a determinados evasores, en el *road show* que realizaron los directivos de la AEAT por los grandes despachos de asesoría para fomentar la amnistía fiscal, se garantizó que las declaraciones hechas al abrigo de la amnistía no serían investigadas, excluyendo la información de estas declaraciones «especiales» de las bases de datos de la AEAT, lo que impediría que se conociese el origen de los fondos amnistiados. Tras el escándalo se rectificó y se anotó una marca «T», por la cual, si aparece en un expediente, la persona actuaria debe solicitar a un coordinador que le autorice a acceder a la información contenida en la declaración del modelo 750.

La AEAT envió un primer listado de setecientas quince personas acogidas a la amnistía por riesgo de blanqueo al Sepblac para su análisis y valoración, posiblemente relacionadas con titulares de cuentas en el Banco de Madrid, filial española de la Banca Privada

de Andorra (intervenida por la autoridad monetaria andorrana tras la denuncia de blanqueo del Departamento de Delitos Financieros y Control del Tesoro de Estados Unidos).[306]

A pesar de que los datos fiscales tienen carácter de información reservada y solo pueden utilizarse para aplicar tributos o recursos, el ministro Cristóbal Montoro sugirió en la tribuna del Congreso que conocía datos de formaciones políticas, diputados, periodistas, medios de comunicación o artistas críticos con las políticas gubernamentales. También se produjeron varias filtraciones de datos fiscales, como la relativa a una empresa de Juan Carlos Monedero, que desembocó en una advertencia de inspección, que fue ejecutada de forma expeditiva mediante una notificación inusual con dos funcionarios del Servicio de Vigilancia Aduanera. Las filtraciones afectaron incluso a personas del PP, aireándose las declaraciones de renta de Esperanza Aguirre y su marido, la causa de la inspección a José Manuel García-Margallo, o los datos fiscales y de la amnistía de Rodrigo Rato un día antes de su detención televisada. Asimismo, se filtró que se estaba investigando a determinados artistas, clubes deportivos y deportistas, con el fin de dejar claro que la AEAT también les seguía la pista a las grandes fortunas.

Parece que fue una práctica habitual la realización de dosieres de incidencias fiscales de personajes relevantes, que se guardaban para ser utilizados en el momento político conveniente. Ese parece ser el caso de la denuncia de delito fiscal contra Gerardo Díaz Ferrán por el caso Aerolíneas Argentinas, que se demoró varios años, hasta después de su cese al frente de la CEOE por la quiebra de Air Comet y Viajes Marsans, y también el de las supuestas indagaciones nunca concluidas de la familia Pujol, que se iniciaron en la primera etapa de Cristóbal Montoro al frente del Ministerio y afloraron con las complementarias que presentó la familia.

Precisamente, la notificación televisada con dos agentes tributarios del inicio de una inspección a Jordi Pujol, *expresident* de la Generalitat de Catalunya, y a su esposa trató de «compensar» el malestar social que se produjo tras conocerse que el Sepblac había autorizado el desbloqueo de las transferencias recibidas por la familia Pujol en el Banco de Madrid con fondos de la Banca Privada de Andorra, con los que la madre y seis de sus hijos presentaron las declaraciones complementarias del IRPF de 2009 a 2013, pagando dos millones de euros justo antes de que el juez de la Audiencia

Nacional recibiera los extractos bancarios y pudiera investigarles por delito fiscal.

Algunas cuestiones han tenido transcendencia en el ámbito de la Unión Europea, como el maquillaje de la cifra de déficit de España en 2012 que se envió a las autoridades europeas que supervisaban nuestras cuentas, trasladando al inicio del ejercicio siguiente el pago de devoluciones, lo que, tras ser denunciado, obligó a corregir el déficit inicialmente contabilizado. Además, la rebaja impositiva de la reforma fiscal y el adelantamiento a julio de 2015 de los efectos previstos para 2016 comprometieron el logro de los objetivos de déficit, como determinó el 13 de octubre el Colegio de Comisarios de la UE.

Que no muerdan la mano que les da de comer

El que fue director de la AEAT, Salvador Ruiz Gallud, en su comparecencia en la comisión de investigación sobre Gescartera celebrada el jueves 25 de octubre de 2001, dijo textualmente, refiriéndose al diputado del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida Felipe Alcaraz Masats, que se hizo eco de un informe remitido a los portavoces del Congreso en el que los técnicos de Hacienda cuestionaban los resultados y la actuación de la AEAT:

> Si además me dice usted, y tiene razón, que esos poquitos son funcionarios de la Agencia Tributaria, le diré que ya no es solo un comportamiento no fundado técnicamente y un comportamiento irresponsable, sino que es desleal, porque lo último que debe hacer cualquier trabajador en cualquier país del mundo para con su empresa, si lo que pretende es una reivindicación laboral, si lo que quiere es ganar más, lo último que debe hacer es morder la mano que le está dando de comer.[307]

Pero lo cierto es que la AEAT no desarrolló la disposición adicional 28.ª de la Ley 50/1998 ni ha avanzado en el contenido esencial de la disposición adicional 4.ª de la Ley 36/2006, que pretenden la adecuación del contenido y características del trabajo y funciones de los técnicos del Ministerio de Hacienda a la complejidad y dificultad de las tareas asignadas, la preparación técnica y la responsabilidad de su ejercicio, entre otras muchas mociones y resoluciones aprobadas por el Congreso en diferentes legislaturas. [308]

El uso de vivienda oficial en Hacienda

En 2005, el delegado del Gobierno en la Comunidad Foral de Navarra, Vicente Ripa, consideró «escandaloso» y «un despilfarro de medios» que el nuevo edificio de la AEAT contase con un ático de doscientos cinco metros cuadrados y una terraza que ocupaba gran parte de la última planta para vivienda del delegado de la AEAT. En febrero de 2006, la sede de la AEAT de Murcia, ubicada en la Gran Vía, reservaba más de trescientos metros cuadrados a la vivienda del delegado especial. En septiembre de 2006, un proyecto de ampliación sacó a la luz que la sede de la Delegación Especial de Asturias de la AEAT tendría una tercera planta y cambiaría la ubicación interior de la vivienda.

El Gobierno, en respuesta escrita de abril de 2007 a una pregunta del diputado de IU-ICV Joan Herrera, explicó que en ese momento contaba con seiscientas diez viviendas deshabitadas, propiedad de los ministerios de Fomento, Trabajo, Economía y Hacienda, Administraciones Públicas y Educación, y de organismos dependientes de estos, aunque no detallaba cuántas viviendas tenían otros departamentos como el de Defensa.[309]

La AEAT informó que, a 10 de febrero de 2022, «en total son 32 los inmuebles ocupados» y que, de estos, «cinco están ocupados por delegados especiales, doce por delegados provinciales», y las quince viviendas restantes están «ocupadas por administradores, responsables de Aduanas y de Vigilancia Aduanera, porteros…». En este sentido, casi un tercio de los delegados especiales de la AEAT se encuentran en esta situación.[310] Las cuentas anuales de 2022 de la AEAT contienen una partida de gastos presupuestados por «CASA, VIVIENDA» de 95.000 euros.[311]

Las viviendas oficiales tuvieron su razón de ser en una época muy remota en la que los incipientes servicios públicos se desplegaron por los municipios del país, en muchos de los cuales no había viviendas disponibles para los empleados públicos que se desplazaban a ellos o para las personas que realizaban las tareas de guardia y custodia de los edificios fuera del horario laboral (maestros, militares, guardias civiles o conserjes).

Estas viviendas permanecen ahora como una rémora del pasado, pues ya no hay carencias de alojamiento, sea de vivienda alquilada o de establecimiento hotelero. Por eso, desde hace una década, se viene reclamando una mayor transparencia de los costes y usuarios de dichos espacios públicos reservados a vivienda en el Ministerio

de Hacienda y la AEAT, especialmente cuando los delegados que las ocupan perciben retribuciones de más de 120.000 euros anuales, suficientes como para alquilar una vivienda adecuada a sus necesidades.

Jurídicamente, el uso de viviendas oficiales está regulado por el artículo 106 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que autoriza al Gobierno a delimitar los supuestos en los que los empleados públicos pueden acceder al disfrute de una vivienda por razón del trabajo o cargo desempeñado, atendiendo a las necesidades del servicio, razones de seguridad, representatividad y al contenido del puesto de trabajo.[312]

Y en todas las leyes de Presupuestos Generales del Estado se prohíbe a los empleados públicos percibir ingresos atípicos, sin perjuicio de la normativa específica sobre disfrute de vivienda por razón del trabajo o cargo desempeñado.[313]

La puerta giratoria

A menudo, las limitaciones a las puertas giratorias se circunscriben a las limitaciones al ejercicio de actividades privadas de los altos cargos durante los dos años siguientes a la fecha de su cese.[314]

Pero también se viene alertando de la existencia de puertas giratorias de funcionarios, especialmente en el Ministerio de Hacienda y en la AEAT, por las que los directivos un día abandonan su cargo para, seguidamente, empezar a asesorar a grandes empresas que pueden tener una disputa tributaria con la Administración, como ocurrió en junio de 2015 con la dimisión del director del Servicio Jurídico de la AEAT, Juan Manuel Herrero de Egaña, quien según Gestha fue contratado por la firma Deloitte Abogados tras cesar de su cargo. El sindicato alertaba de que Herrero podía poner en manos de estas compañías información relevante de determinados expedientes en perjuicio de los intereses generales de Hacienda.

En junio de 2016, se publicó un extenso artículo en *El Confidencial*, titulado «De Nummaria al caso Liechtenstein: inspectores de Hacienda en el lado oscuro», que informaba de que, según datos del Portal de la Transparencia, el 7 % de los inspectores (ciento sesenta en total) pidieron la excedencia por interés particular para pasar a la asesoría fiscal.[315]

Además, una buena parte de los inspectores en activo participan

asiduamente en jornadas, cursos, talleres y másteres universitarios. Estas actividades podrían comprometer su independencia e imparcialidad, ya que muchos de estos cursos, organizados por entidades privadas, están dirigidos a asesores de inversiones extranjeras en España o de inversores españoles en el extranjero, así como a asesores de empresas con proyección en el mercado exterior. Y tienen como finalidad, según consta en alguno de sus programas, «aprovechar las oportunidades que permitan mejorar la eficiencia fiscal», «conocer las estrategias, herramientas y esquemas propios de la planificación fiscal internacional, así como las medidas antielusión fiscal más relevantes, la fiscalidad de los países emergentes y los regímenes de fiscalidad privilegiados de mayor interés en la actualidad».

En 2017, concretamente, el Máster en Dirección de Fiscalidad Internacional impartido por CTO Business Excellence School dedicaba una parte de su temario a la planificación corporativa-sociedades *holding*, planificación financiera internacional, planificación de operaciones internacionales sobre bienes intangibles, planificación sobre centros productivos de comercialización y de servicios de empresas multinacionales, planificación sobre inversiones inmobiliarias transnacionales y planificación internacional para personas físicas, patrimonial, familiar y sucesoria. Este máster fue impartido por veintisiete profesores, de los cuales dieciséis eran inspectores de hacienda en activo y cuatro en excedencia. Y entre los dieciséis en activo, estaban los dos máximos responsables de la Oficina Nacional de Fiscalidad Internacional (ONFI), de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes (DCGC) y de la Dirección General de Tributos (hasta diciembre de 2022) y cinco subdirectores generales. [316]

En este sentido se podría calificar de pasiva y complaciente la actitud de la Dirección de la AEAT, que desde junio de 2013 no ha ordenado a la Inspección de los Servicios que realice una investigación sistemática de los funcionarios en activo que imparten estos cursos. De hecho, el máximo responsable de la ONFI, hasta su cese en junio de 2019, se definía como «Inspector de hacienda del Estado. Conferenciante habitual y profesor de la Escuela de la Hacienda Pública y de muy diversos otros centros e instituciones».

Además, no se puede pasar por alto que la actividad docente de altos cargos y otros responsables sirve para «engrasar» las puertas

giratorias, al coincidir en la mayoría de dichos cursos con socios de consultoras y grandes empresas, algunos de los cuales también fueron altos cargos en su día.

En marzo de 2020, Elisa de la Nuez, de la Fundación Hay Derecho, señalaba un trasvase de cargos intermedios de la Administración a bufetes: «Legalmente, no existe ninguna traba para que un día estén resolviendo un expediente y, al día siguiente y sin solución de continuidad, fichen por un despacho que puede defender al afectado por el mismo», lo que, en su opinión, exige una reforma de la normativa de incompatibilidades.[317]

Y es que desde la entrada en vigor de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, parece evidente que es necesario actualizarla para prevenir los conflictos de intereses.

El programa abierto del PSOE de septiembre de 2019 incluyó la medida 240: «Regularemos de manera más efectiva los conflictos de intereses ante el fenómeno de las puertas giratorias, fijando con precisión las condiciones de incompatibilidad para las personas interesadas y endureciendo las sanciones por su incumplimiento».

En mayo de 2021 se cerró la consulta pública previa sobre un «Anteproyecto de Ley de Prevención de Conflictos de Intereses del personal al servicio del sector público», que entre otros objetivos pretendía establecer limitaciones al desempeño de actividades privadas en situaciones administrativas distintas a las de servicio activo.[318] Sin embargo, ese anteproyecto no prosperó.

No obstante, esta medida se actualiza en el programa electoral del PSOE para las elecciones generales del 23 de julio de 2023, que incluyó la medida más concreta: «Aprobaremos una ley que regule el sistema de incompatibilidades del personal al servicio del sector público para evitar los conflictos de intereses y la práctica de puertas giratorias».

Tendremos que estar atentos a que el nuevo Gobierno de coalición cumpla este punto del programa.

---

[278] https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-DH-2019-114. [279] https://boe.es/datos/pdfs/BOE//1904/097/A00071-00072.pdf.

[280] Ley de bases acerca de la condición de los funcionarios de la

Administración civil del Estado, https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1918/205/A00222-00225.pdf.

Reglamento para la aplicación de la anterior Ley de Bases a los Cuerpos generales de la Administración Civil del Estado y al personal subalterno de la misma, https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1918/251/A00646-00655.pdf.

[281] https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1964-2140. [282] https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1984-17387. [283] https://elpais.com/diario/2002/01/16/andalucia/1011136943_850215.html. [284] https://elpais.com/diario/1997/05/23/espana/864338404_850215.html. [285] https://elpais.com/diario/1999/09/21/economia/937864805_850215.html. [286] https://elpais.com/diario/1999/12/02/economia/944089224_850215.html. [287] https://www.elmundo.es/elmundo/1999/mayo/10/nacional/kio.html. [288] https://www.lavanguardia.com/vida/20041217/51262802042/la-juez-exculpa-a-ernesto-aguiar-en-el-caso-de-la-trama-de-corrupcion-en-la-delegacion-de-hacienda-d.html. [289] https://boe.es/boe/dias/1978/02/15/pdfs/A03669-03669.pdf. [290] https://www.elmundo.es/1999/05/24/espana/index.html. [291] https://www.elmundo.es/elmundo/1999/mayo/13/nacional/hacienda.html.

[292] https://www.europapress.es/economia/fiscal-00347/noticia-economia-fiscal-supremo-confirma-diez-anos-carcel-ex-inspector-hacienda-barcelona-alvaro-pernas-20031209185913.html.

https://www.elmundo.es/cataluna/2014/01/29/52e8de7d268e3e69458b4572.html.

[293] https://www.eldiario.es/politica/josep-borrell-ultimo-tumbado-psoe_1_3811155.html.

[294] https://www.elmundo.es/papel/hemeroteca/1999/05/03/economia/661137.html.

https://elpais.com/diario/1999/02/10/economia/918601216_850215.html.

[295] https://elpais.com/diario/1999/11/28/portada/943743601_850215.html.

[296] https://elpais.com/diario/2003/11/29/andalucia/1070061744_850215.html.

https://www.laopiniondemalaga.es/malaga/2009/04/28/condenados-inspectoreshacienda-cohecho-absuelto-29025979.html.

[297] https://elpais.com/diario/2001/03/10/economia/984178809_850215.html.

https://elpais.com/diario/2002/01/03/economia/1010012419_850215.html.
[298] https://www.elmundo.es/elmundo/2001/07/20/economia/995660683.html.
[299] https://www.abc.es/economia/abci-rodriguez-ponga-reitera-no-dimite-y-pideaclare-cual-trabajo-banco-200204240300-94414_noticia.html.
https://boe.es/boe/dias/2004/04/20/pdfs/A16107-16107.pdf.

[300] https://www.elindependiente.com/economia/2018/10/03/lea-aqui-la-sentenciacompleta-del-tribunal-supremo-las-tarjetas-black/.
https://cadenaser.com/ser/2021/02/12/tribunales/1613142136_284381.html.
[301] https://cincodias.elpais.com/cincodias/2003/06/19/empresas/1056114881_850215.html. [302] https://biblioteca.ief.es/cgi-bin/koha/opac-search.pl?q=an:%2228316%22.
[303] https://www.abc.es/espana/madrid/abci-herido-grave-tres-disparos-abogadoy-asesor-fiscal-plena-chamberi-200501200300-20106076252_noticia.html.
https://www.elconfidencial.com/espana/2006-04-17/la-testaferro-de-roca-enmadrid-es-socia-de-un-abogado-tiroteado-por-un-sicario_246152/.

[304] https://www.elmira.es/articulo/malaga/detenidos-fraude-malaga-carcel-funcionarios-hacienda/20220628123043340437.html.
https://www.elmundo.es/andalucia/2022/06/30/62bdeaf7e4d4d88a498b45b3.html.
[305] https://www.elmundo.es/espana/2015/03/04/54f64fbae2704e04608b4570.html. [306] https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/hacienda-elevaa-715-los-casos-de-indicios-de-blanqueo-enviados-al-sepblac_wljalnfu64t5phvjmllmq1/. [307] https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/CI/CI_010.PDF.
[308] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-30155&p=20151031&tn=1#davigesimaoctava.
https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-20843&p=20210710&tn=1#dacuaa.
[309] https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/

noticias/194075/04/07/El-Gobierno-tiene-en-propiedad-610-viviendas-deshabitadas.html. [310] https://www.larazon.es/economia/20220315/elfrp6ywjvfenf56kfd6o2foeq.html. [311] https://sede.agenciatributaria.gob.es/static_files/Sede/Agencia_Tributaria/Institucion/Cuentas_anuales/ Cuentas_anuales_2022.pdf. [312] https://boe.es/buscar/act.php?id = BOE-A-1996-29117. [313] https://www.boe.es/buscar/act.php?id = BOE-A-2022-22128. [314] https://www.boe.es/buscar/act.php?id = BOE-A-2015-3444&p = 20150331&tn = 1#a15. [315] https://www.elconfidencial.com/espana/2016-06-20/lado-oscuro-agencia-tributaria-inspectores-hacienda-excedencia-nummaria-liechtenstein_1218866/. [316] https://www.elperiodico.com/es/economia/20170330/gestha-acusa-a-directivosde-hacienda-de-instruir-sobre-como-eludir-impuestos-5939729. [317] https://elpais.com/economia/negocio/2020-03-06/los-verdaderos-motivos-delfichaje-de-albert-rivera-por-martinez-echevarria.html. [318] https://mpt.gob.es/portal/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa/proyectos/2021/2021-05-29.html.

17

La reforma fiscal que nunca llega

Una importante consecuencia del retroceso en la progresividad de los sistemas tributarios es, como hemos visto, la ineficacia de estos para reducir la creciente desigualdad, que ha pasado a ser uno de los principales problemas económicos en la actualidad. Así, para el FMI, aunque cierto nivel de desigualdad es inevitable en un sistema económico de mercado, un grado excesivo de la misma puede erosionar la cohesión social, conducir a la polarización política y, en última instancia, reducir el crecimiento económico. [319]

En nuestro sistema tributario se han venido introduciendo cambios que están en consonancia con este retroceso de la progresividad: la implantación de la dualidad del IRPF, por la que los rendimientos de capital comenzaron a ser gravados en menor proporción que los del trabajo y los de las actividades económicas; sucesivas bajadas de los tipos de gravamen tanto en el IRPF como en el impuesto de sociedades, junto a beneficios fiscales en este último, y otros instrumentos que impulsaban la posibilidad de eludir, en mayor o menor medida, el pago de los gravámenes que, de acuerdo con su capacidad económica, deberían pagar determinados sectores de contribuyentes. Hasta llegar a las recientes bonificaciones y bajadas en los impuestos sobre la riqueza cedidos a las comunidades autónomas, en el contexto de una espiral de competencia a la baja iniciada hace ya unos años.

En consecuencia, y pese a que al inicio de nuestro sistema democrático se sentaron las bases para hacer efectivos los principios de generalidad, igualdad y progresividad que estableció en aquel momento nuestra Constitución en su artículo 31.1, lo cierto es que, casi cincuenta años después, el resultado no ha sido el más deseable.

Si algo se deduce de todo lo expuesto a lo largo del libro es la

necesidad de abordar en este momento una reforma fiscal completa que contemple el sistema en su conjunto y ponga fin a los «parcheos» que desde hace años viene sufriendo nuestro sistema tributario, cuyos pilares se plantearon a finales de la década de los setenta del pasado siglo.

Dichos «parcheos», efectuados con mayor o menor justificación en función de las circunstancias y de los objetivos coyunturales, han contribuido a desdibujar el sistema tributario, acrecentando sus problemas. Y en este sentido, los sucesivos Gobiernos siempre han ido postergando la necesaria reforma completa del sistema, obviando las recomendaciones de las distintas comisiones nombradas para que informaran al respecto, cuyos reportes han ido quedando en papel mojado.

El último fue publicado en marzo de 2022. En su acto de presentación, la ministra de Hacienda ya descartó seguir en ese momento buena parte de sus recomendaciones, dada la situación en la que nos encontrábamos, determinada por la invasión de Ucrania por parte de Rusia y las sanciones impuestas por Occidente a Moscú.

Hoy, y ante el reto que conllevará la transición digital y climática en marcha —con la necesidad de implementar una fiscalidad verde ambiciosa y acorde con nuestros compromisos europeos—, no podemos olvidar los graves problemas que arrastra nuestro sistema tributario. Problemas relacionados con la insuficiente equidad, así como vinculados con la baja recaudación en relación con la media de los países de la UE, a los que hay que sumar la agravada situación de incumplimiento fiscal, que nos sitúa a la cabeza de los países de nuestro entorno en nivel de economía sumergida y fraude fiscal.

Así las cosas, el Plan NextGenerationEU aprobado por el Consejo Europeo el 21 de junio de 2020, el mayor instrumento de estímulo económico financiado hasta ahora por la UE, tiene como premisa mitigar los daños causados por la pandemia, pero con el objetivo de que Europa sea más ecológica, más digital y resiliente a los cambios y retos del futuro.

Estas transformaciones necesitan ir acompañadas inexorablemente de una reforma fiscal que adopte las correspondientes medidas en los distintos ámbitos sin poner en riesgo los principios de justicia fiscal que establece la Constitución.

España cuenta con todos los ingredientes para converger con los

países más avanzados de Europa, según se señala en el preámbulo del informe *España 2050*,[320] presentado en el año 2021 por el Gobierno, pero no debemos olvidar que nuestros niveles de presión fiscal están por debajo de la media de los países de la Unión, y muy por debajo de la de los países más avanzados, entre los que figuran los de la UE-8. Tampoco podemos obviar que nuestro nivel de economía sumergida y fraude fiscal está muy por encima de la media europea.

Para reducir el peso de la economía sumergida,[321] el informe *España 2050* considera imprescindible la mejora del capital humano, el incremento de la inserción laboral y la modernización del sector público: «Una mayor formación de la fuerza de trabajo y un mercado laboral capaz de incorporar a los grupos excluidos (especialmente jóvenes) suelen llevar asociados menores niveles de economía sumergida. De igual modo, una Administración pública más digitalizada, con procedimientos automatizados y menores trabas administrativas, también incentiva la incorporación al sector formal». Pero, más allá de estas cuestiones, el informe se refiere a otras medidas específicas que considera necesarias para reducir el nivel de economía sumergida y fortalecer la conciencia social respecto del valor de los impuestos, que entendemos deberían abordarse en el marco de la reforma fiscal. Entre otras: reforzar los recursos de la Administración tributaria dedicados a la inspección (que desde nuestro punto de vista debería realizarse, sobre todo, en el control de las grandes sociedades y fortunas), mejorar la coordinación entre las haciendas autonómicas y la AEAT, impulsando el uso de los recursos compartidos, y reforzar las campañas de comunicación y concienciación.

En lo que se refiere a nuestro sistema tributario, el informe *España 2050* señala que su baja capacidad recaudatoria se debe a la conjunción de dos factores: «Por un lado, las características del aparato productivo y el elevado peso que la economía sumergida tiene en nuestro país. Por otro, el diseño del propio sistema, cuyas deficiencias han impedido incrementar el tamaño de sus ingresos y su progresividad». Y a este respecto cabe resaltar que, aunque el sistema puede calificarse de progresivo, su progresividad, como destaca el informe, es muy imperfecta, especialmente en lo que se refiere a los perceptores de las menores rentas, por cuanto «las personas más pobres pagan más impuestos (en términos relativos a sus ingresos) que las de clase media», debido sobre todo a las

cotizaciones sociales y los impuestos indirectos. Por otro lado, aunque nuestro sistema fiscal presenta una proporción entre impuestos directos e indirectos similar a la de la media de la UE, su capacidad recaudatoria y redistributiva es considerablemente menor que la de nuestros vecinos europeos.

Por todo ello, es imprescindible abordar la reforma fiscal con el foco puesto de manera destacada en esa necesidad de dotar de suficiencia y de mayor equidad al sistema, inspirándose en los principios de generalidad, igualdad y progresividad del artículo 31.1 de la Constitución. Pero, además, esto debe hacerse teniendo en cuenta la necesidad de luchar contra el fraude fiscal y la economía sumergida de forma decidida, y desplazando la lupa del control tributario hacia las enormes bolsas de fraude de grandes empresas y fortunas.

Estos tres problemas (insuficiencia recaudatoria, insuficiente equidad y alto nivel de economía sumergida y fraude fiscal) están íntimamente relacionados y conllevan un injustificable coste en distintos aspectos, atribuibles a lo que podríamos denominar «injusticia fiscal», lo que repercute no solo en la menor recaudación de aquellos contribuyentes que ahora están infragravados, sino también en la conciencia fiscal de los ciudadanos. A este obstáculo para la conciencia fiscal hay que sumar el que resulta de la distinta vara de medir que, según piensa buena parte de la ciudadanía, utiliza la Agencia Tributaria con determinados contribuyentes, y que se refleja también en los datos del CIS, materializado en ese más de un 60 % de la población que piensa que la Administración hace pocos o muy pocos esfuerzos para luchar contra el fraude fiscal.

Junto a las medidas impositivas que restablezcan ese equilibrio fiscal, tanto en los impuestos sobre la renta de las personas físicas como en los impuestos sobre los resultados de las sociedades y sobre la riqueza,[322] deben adoptarse los instrumentos necesarios para hacerlas efectivas, lo cual implica un cambio del modelo de control tributario, pasando del modelo actual, más centrado en las discrepancias entre lo declarado y la información disponible respecto de trabajadores, autónomos y pymes, a cuya gestión y control se destina el mayor esfuerzo, a un modelo centrado en mayor medida en las grandes empresas y fortunas.

En este sentido, la Ley de Prevención del Fraude aprobada en el mes de julio de 2021[323] señala en su exposición de motivos que «se

deben concentrar esfuerzos en el control de los y las contribuyentes con grandes patrimonios, así como en sus entornos societarios y familiares, a fin de favorecer el correcto cumplimiento de sus obligaciones tributarias».

Y también reconoce que «las modificaciones legales aquí contenidas deban de acompañarse de determinadas medidas organizativas y operativas que, adecuando a la Administración Tributaria del Estado al contexto económico, la sitúen al nivel de los países más avanzados».

Sin embargo, el texto de la ley, que incluye algunas medidas que podrían contribuir a una mejora del control tributario, no aborda las relativas a la organización y racionalización de los recursos personales necesarios a tal fin. Organización de recursos que necesariamente pasa por un aumento de efectivos, pero también por la optimización de los actuales, de manera que el colectivo de técnicos deje de tener las manos atadas en la lucha contra el gran fraude, como ocurre actualmente. Y en este sentido, se hace necesario el aumento de las competencias y responsabilidades de los técnicos de Hacienda, para evitar que en la próxima década el 75 % de las actuaciones se sigan centrando en el control del IRPF de particulares y autónomos para descubrirles una deuda media inferior a los mil euros. Mientras, el control del impuesto de sociedades sigue siendo un auténtico «erial», como ha sido denominado públicamente por algunos profesionales de la Agencia Tributaria, lo que demuestra la incapacidad para controlar dicho impuesto: no por casualidad, su recaudación sigue siendo un 42 % inferior a la de 2007.

Por ello, esta ley tendrá el mismo defecto sustancial de las anteriores leyes contra el fraude fiscal de 2006 y 2012, las cuales no lograron reducir el fraude fiscal al no recoger en su texto el necesario refuerzo de las plantillas para luchar contra los grandes evasores.

Y esta cuestión, de no corregirse al afrontar la reforma fiscal, dejará en papel mojado la Estrategia 2050, que prevé situar la economía sumergida en el equivalente al 15 % del PIB en 2030 y converger en 2050 con la UE, rebajándola hasta el 10 %.[324]

Si no afrontamos con firmeza el fraude, este se convertirá en un problema muy serio cuando el Gobierno deba aplicar la reforma fiscal, ya que unos 38.000 millones de euros se evaporan por el diferencial de economía sumergida respecto a la media de la UE, así

como cuando se trate de cumplir el objetivo de presión fiscal del 43 % en 2050 para financiar el aumento del gasto público en protección social hasta alcanzar la media de la UE-8.

En este sentido, antes de aumentar los impuestos a quienes ya los pagan justamente, la reforma fiscal, además de eliminar los mecanismos de elusión que benefician a quienes no tributan de acuerdo con su capacidad económica y gravarlos adecuadamente, debe conllevar necesariamente el hacer cumplir la ley fiscal a quienes no la cumplen, no solo por motivos de suficiencia recaudatoria, sino por equidad, eficiencia, competitividad y moralidad pública. Y es que, para que la reforma fiscal sea aceptada, deben reducirse sustancialmente la economía sumergida y el fraude fiscal.

Por último, es necesario afrontar el problema relativo a la baja conciencia fiscal de los ciudadanos en nuestro país, relacionada en buena medida con la falta de transparencia y la corrupción que, a la vista de los casos que han ido saliendo a la luz desde hace ya unos años, se ha situado en niveles sensiblemente altos. Nuestras leyes de transparencia son muy recientes, mientras que en la mayoría de los países europeos llevan décadas en vigor. Y eso ha llevado a que durante muchos años los ciudadanos no se preocuparan demasiado por el debate presupuestario, al contrario de lo que viene ocurriendo desde hace años en otros países europeos, donde el interés por conocer el destino que se da al dinero de los impuestos cunde entre la ciudadanía. En España, el convencimiento de que los gestores despilfarraban, cuando no incurrían directamente en casos de corrupción, ha alejado a los ciudadanos de esa preocupación. Y en este sentido, fortalecer el control del gasto público aumentará la conciencia fiscal. Por ello, en este momento de importante crecimiento del gasto como consecuencia de la crisis sufrida por los ciudadanos, los trabajadores por cuenta propia y ajena y las pymes, se hace más necesario si cabe acometer una reforma de los órganos de control del gasto en cuanto a su organización y procedimientos. Reforma que debe ir de la mano del establecimiento de un régimen eficaz de exigencia de responsabilidades al gestor del gasto, así como al órgano que ejerce el control, para evitar dispendios, gastos innecesarios o la inversión en infraestructuras poco viables o eficientes.

En definitiva, el control del gasto público, junto a un sistema tributario justo y suficiente y una efectiva lucha contra el fraude

fiscal, constituyen elementos fundamentales para el mantenimiento y refuerzo del Estado social de derecho reconocido por el artículo 1 de nuestra Constitución y, por tanto, una premisa imprescindible para abordar la necesaria transición hacia un país más ecológico, digital y resiliente a los cambios y retos del futuro.

---

[319] FMI, resumen ejecutivo, Monitor Fiscal, octubre de 2017. [320] Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.), *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid: Ministerio de la Presidencia, 2021. [321] El informe *España 2050* parte de un nivel de economía sumergida en España del 20 % del PIB y se fija, como objetivos a corto, medio y largo plazo, reducirlo al 15 % en 2030, al 12 % en 2040 y al 10 % en 2050. [322] Medidas que, aunque tímidamente y de forma incompleta, se han comenzado a adoptar recientemente mediante la inclusión en la tarifa general y del ahorro de nuevos tramos para los rendimientos más altos en el IRPF; el tipo mínimo del 15 % sobre la base imponible en el impuesto de sociedades para los grupos consolidados y las compañías cuya cifra de negocios sea igual o superior a veinte millones de euros; la aprobación de gravámenes extraordinarios y temporales a banca y empresas energéticas, y el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas. [323] Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego, BOE n.º 164, de 10 de julio de 2021, pp. 82584-82676. [324] Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.), *España 2050. Fundamentos y Propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid: Ministerio de la Presidencia, 2021, p. 81.

Índice

Portada
Los ricos no pagan IRPF
01. Introducción. La reforma fiscal del 77 y los Pactos de la Moncloa
02. La crisis de 2008: ¿vivimos por encima de nuestras posibilidades?
03. Montoro y la curva de Laffer
04. Personas físicas y sociedades: la disociación fiscal
05. Las sociedades pantalla
06. De la amnistía «Falciani» a la de Montoro
07. Para qué sirven los impuestos
08. Sin justicia fiscal no hay justicia social
09. Presión y esfuerzo fiscal
10. Corresponsabilidad o «irresponsabilidad» fiscal de las comunidades autónomas
11. Opinión pública transversal y política fiscal
12. Hereda, que algo queda
13. Corrupción, blanqueo y fraude fiscal. Paraísos o guaridas fiscales hasta para algunos «youtubers»
14. El Código Penal benévolo con el evasor
15. El jefe del Estado y la inviolabilidad fiscal
16. La estructura en el Ministerio de Hacienda y su inmovilismo
17. La reforma fiscal que nunca llega
Sobre este libro
Sobre Carlos Cruzado
Créditos

Los ricos no pagan IRPF

Un interesante y revelador análisis de la evolución de los impuestos en España, desde la instauración de la democracia hasta hoy, contada a través de los principales hitos que han marcado su desarrollo, tanto desde el punto de vista de las reformas aprobadas como de su aplicación, que aborda también los escándalos que han puesto en riesgo el principio de generalidad establecido por nuestra Constitución, y que se sintetiza en el popular eslogan de «Hacienda somos todos». La amnistía fiscal aprobada por el Gobierno del Partido Popular en 2012 que resultó inconstitucional, la benevolencia del derecho penal con los grandes defraudadores y la «esquizofrenia» fiscal de las personas que, para eludir en buena parte el pago de sus impuestos, son al mismo tiempo sociedades, constituyen algunas de las cuestiones tratadas en este importante trabajo de los técnicos del Ministerio de Hacienda Carlos Cruzado y José María Mollinedo. Y también el papel «no jugado» por la Agencia Tributaria ante la lista Falciani, de contribuyentes que ocultaban patrimonio y rentas en el banco HSBC de Ginebra, y los escándalos fiscales de Juan Carlos I, junto a otras situaciones que podrían revelar una doble vara de medir. Los autores muestran una mirada crítica del déficit de justicia fiscal y del discurso demonizador de los tributos, pero a la vez esperanzada como consecuencia de los cambios a nivel global que se empiezan a percibir respecto de la necesidad de combatir el aumento de las desigualdades, a través de los impuestos, con la repercusión política, social y económica que conlleva.

Carlos Cruzado (Madrid, 1958) es el presidente de los Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha) desde 2005 y una de las voces más reconocidas en torno al análisis de la política fiscal y económica. Abogado de formación, auditor de cuentas y técnico del Ministerio de Hacienda, ha desarrollado gran parte de su carrera profesional en dos organismos tan esenciales como la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC). Colaborador asiduo en periódicos y programas de radio y televisión, imparte conferencias y participa en jornadas, foros y mesas de debate organizadas por universidades e instituciones públicas y privadas. Ha comparecido, como experto, en diversas Comisiones de Parlamentos autonómicos y dell Congreso de los Diputados. Autor de numerosos artículos y tribunas de opinión y, junto a otros autores, del libro "Qué hacemos con los impuestos", aprovecha su intensa labor divulgativa y gran visibilidad mediática para defender un sistema fiscal más eficiente y justo, que salvaguarde la democracia y fortalezca el estado del bienestar.

José María Mollinedo. Secretario general del sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA). Ha impartido clases y seminarios en la Universidades de Sevilla, Murcia y Complutense de Madrid y es un conferenciante invitado por numerosas organizaciones. Co-elabora numerosos análisis tributarios y del control del gasto solicitados por los portavoces de los grupos políticos de todo el arco parlamentario en las Cortes Generales y de otras Asambleas legislativas, desde 2015 donde ha presentado dictámenes u opiniones sobre más de un centenar de iniciativas parlamentarias. Es uno de los coautores del libro "¿Qué hacemos con los impuestos?". Ha publicado innumerables artículos de opinión y análisis sobre materias de tributación y control del gasto público que se difunden en los medios de comunicación de ámbito nacional y regional.

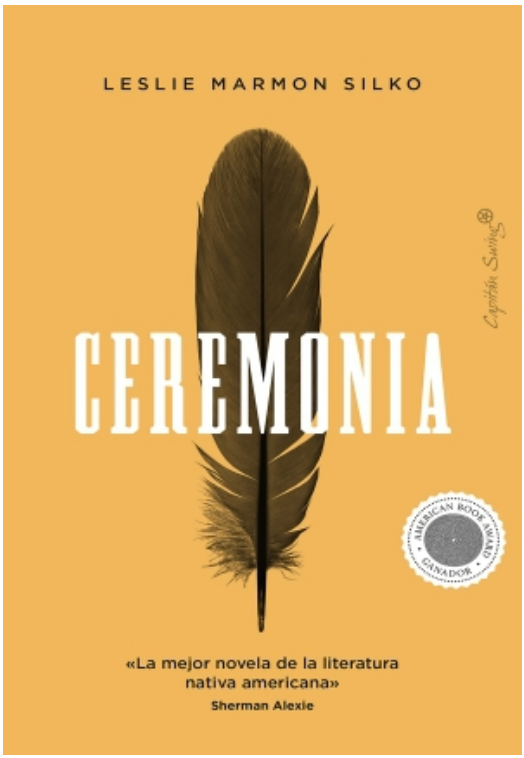
© Del libro: Carlos Cruzado
José M. Mollinedo
© De la traducción: Miguel Marqués y María José Borrego
Edición en ebook: marzo de 2024

© Capitán Swing Libros, S. L.
c/ Rafael Finat 58, 2º 4 - 28044 Madrid
Tlf: (+34) 630 022 531
28044 Madrid (España)
contacto@capitanswing.com
www.capitanswing.com

ISBN: 978-84-12779-72-1

Diseño de colección: Filo Estudio - www.filoestudio.com
Corrección ortotipográfica: Victoria Parra Ortiz
Composición digital: leerendigital.com

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.



Ceremonia

Marmon Silko, Leslie
9788412953060
288

Cómpralo y empieza a leer (Publicidad)

Tayo, un veterano de la Segunda Guerra Mundial de ascendencia mixta, regresa a la reserva de los lagunas. Está profundamente marcado por su experiencia como prisionero de los japoneses y herido por el rechazo de su pueblo. Solo sumergiéndose en el pasado indio puede empezar a recuperar la paz que le fue arrebatada. Pero, por muy poderosa que sea la historia de Tayo, el triunfo perdurable de Ceremonia se extiende mucho más allá de la

narración de los acontecimientos. Entretejidas en la historia del héroe de Silko, que dan estructura a la novela y añaden significado a sus ideas, están las antiguas historias del pueblo Laguna: historias que exploran la naturaleza de la magia, que profundizan en los orígenes del mal y que también pueden señalar un camino hacia la purificación y la redención.

Cómpralo y empieza a leer (Publicidad)

Por qué dormimos

Walker, Matthew
9788412099362
416

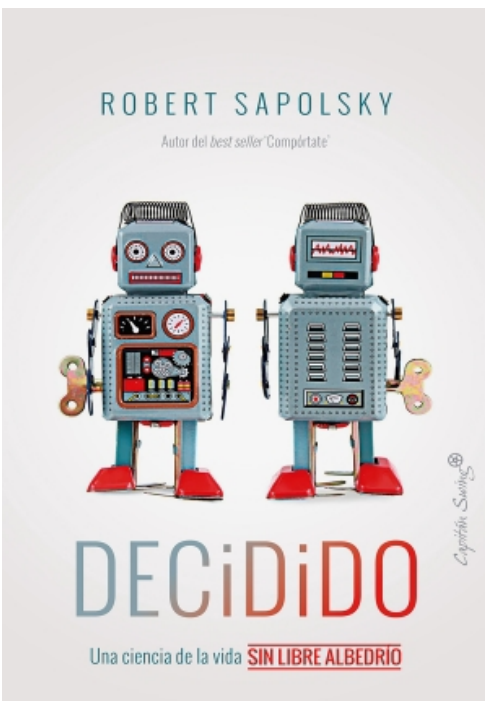
Cómpralo y empieza a leer (Publicidad)

Dormir es uno de los aspectos más importantes pero menos comprendidos de nuestra vida.

Hasta hace muy poco, la ciencia no tenía respuesta a la pregunta de por qué dormimos, a qué servía o por qué sufrimos consecuencias tan devastadoras para la salud cuando está ausente. En comparación con los otros impulsos básicos de la vida (comer, beber y reproducir), el propósito del sueño sigue siendo más difícil de descifrar.

Matthew Walker ofrece una exploración revolucionaria del sueño, examinando cómo afecta cada aspecto de nuestro bienestar físico y mental.

Cómpralo y empieza a leer (Publicidad)



Decidido

Sapolsky, Robert
9788412779738
560

Cómpralo y empieza a leer (Publicidad)

Uno de los grandes científicos del comportamiento sondea las profundidades de la ciencia y la filosofía de la toma de decisiones para presentar un argumento devastador contra el libre albedrío. En Compórtate, su ya clásico ensayo sobre por qué los seres humanos hacen el bien y el mal, apuntaba a una conclusión inquietante: puede que no comprendamos la combinación precisa de naturaleza y educación que crea la física y la química en la base del comportamiento humano, pero eso no significa que no exista. Ahora, en Decidido, Sapolsky lleva su argumento hasta el final, montando un brillante asalto frontal a la agradable fantasía de que existe un yo separado que dice a nuestra biología lo que tiene que hacer. El libro ofrece una síntesis maravillosa de lo que sabemos sobre el funcionamiento de la conciencia: el tupido tejido entre razón y emoción y entre estímulo y respuesta en el momento y a lo largo de la vida. Sapolsky nos muestra que la historia de la medicina es en gran parte la historia de aprender que cada vez menos cosas son «culpa» de alguien. Sin embargo, es muy difícil, a veces imposible, desligarnos de nuestro afán por juzgar a los demás y juzgarnos a nosotros mismos. Sapolsky aplica la nueva comprensión de la vida más allá del libre albedrío a algunas de las cuestiones más esenciales en torno al castigo, la moralidad y la convivencia.

Cómpralo y empieza a leer (Publicidad)

Compórtate

Sapolsky, Robert
9788412135596
984

Cómpralo y empieza a leer (Publicidad)

Un examen minucioso del comportamiento humano y una respuesta a la pregunta: ¿por qué hacemos las cosas que hacemos?

Sapolsky analiza los factores en juego, desde el momento previo hasta los factores arraigados en la historia de nuestra especie y su legado evolutivo.

Partiendo de una explicación neurobiológica —¿qué sucedió en el cerebro de una persona un segundo antes de que se comportara

así?, ¿qué visión, sonido u olor hicieron que el sistema nervioso produjera ese comportamiento?—, pasamos a pensar en el mundo sensorial y la endocrinología: ¿cómo fue influenciado ese comportamiento por cambios estructurales en el sistema nervioso durante los meses anteriores, por la adolescencia, la infancia y la vida fetal de esa persona, e incluso por su composición genética? Y, más allá del individuo, ¿cómo dio forma la cultura al grupo de ese individuo, qué factores ecológicos milenarios formaron esa cultura?

El resultado es uno de los recorridos más deslumbrantes de la ciencia del comportamiento humano jamás propuestos, que puede responder a muchas preguntas profundas y espinosas sobre el tribalismo y la xenofobia, la jerarquía, la competencia, la moral y el libre albedrío, la guerra y la paz.

Cómpralo y empieza a leer (Publicidad)

Conexiones perdidas

Hari, Johann
9788412182606
368

Cómpralo y empieza a leer (Publicidad)

Hari sufrió de depresión desde niño y comenzó a tomar antidepresivos cuando era adolescente. Como a toda su generación, le dijeron que la causa de su problema era un desequilibrio químico en su cerebro. Pero años más tarde comenzó a investigar y aprendió que casi todo lo que nos han dicho sobre la depresión y la ansiedad es falso. Viajando por todo el mundo, Hari descubrió que los científicos sociales estaban descubriendo evidencias de que la depresión y la ansiedad no son causadas por un desequilibrio químico en nuestro cerebro, sino que son en gran parte consecuencia de problemas que tienen que ver con la forma en que vivimos hoy en día. Una vez identificadas nueve causas reales de depresión y ansiedad, Hari se dirigió a algunos científicos, que proponen soluciones radicalmente diferentes y que parecen funcionar. Conexiones perdidas nos lleva a un debate muy diferente sobre la depresión y la ansiedad, que muestra cómo, juntos, podemos acabar con esta epidemia. Un viaje épico que cambiará nuestra forma de pensar acerca de una de las crisis más grandes de nuestra cultura actual.

Cómpralo y empieza a leer (Publicidad)